



**You have downloaded a document from
RE-BUS
repository of the University of Silesia in Katowice**

Title: Europejska Polityka Bezpieczeństwa i Obrony w polityce zagranicznej Polski i jej sąsiadów - analiza i rekomendacje

Author: Tomasz Iwanek

Citation style: Iwanek Tomasz. (2011). Europejska Polityka Bezpieczeństwa i Obrony w polityce zagranicznej Polski i jej sąsiadów - analiza i rekomendacje. W: M. Stolarczyk (red.), "Stosunki Polski z sąsiadami w pierwszej dekadzie XXI wieku" (S. 285-327). Katowice : Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego



Uznanie autorstwa - Użycie niekomercyjne - Bez utworów zależnych Polska - Licencja ta zezwala na rozpowszechnianie, przedstawianie i wykonywanie utworu jedynie w celach niekomercyjnych oraz pod warunkiem zachowania go w oryginalnej postaci (nie tworzenia utworów zależnych).



UNIwersYTET ŚLĄSKI
W KATOWICACH



Biblioteka
Uniwersytetu Śląskiego



Ministerstwo Nauki
i Szkolnictwa Wyższego

Tomasz Iwanek

Europejska Polityka Bezpieczeństwa i Obrony w polityce zagranicznej Polski i jej sąsiadów — analiza i rekomendacje

Integracja europejska a bezpieczeństwo

Procesy integracyjne w Europie kształtowane są w znacznej mierze ze względu na potrzebę zapewnienia bezpieczeństwa integrującym się państwom¹. Jeden z ustępów planu Schumana zawiera stwierdzenie, że „pokój na świecie nie mógłby być zagwarantowany bez twórczych wysiłków na miarę grożących mu niebezpieczeństw”². Niebezpieczeństwem, które integracja europejska miała zażegnać w połowie XX wieku, był ponowny wybuch konfliktu zbrojnego w Europie oraz wszystkie zagrożenia, które niosła z sobą zimna wojna. Współcześnie niebezpieczeństwa te zdezaktualizowały się i zostały zastąpione innymi, odpowiadającymi nowemu kształtowi porządku światowego wyzwaniami. W aspekcie integracji pokój i bezpieczeństwo są pochodnymi wzrostu stabilności i przewidywalności stosunków między państwami integrującymi się, sprawnego funkcjonowania instytucji ponadnarodowych oraz wzrostu zamożności i potęgi gospodarczej całego podmiotu zintegrowanego. Bezpieczeństwo państw w tym kontekście

¹ M. Stolarczyk: *Czynniki sprzyjające i utrudniające jednoczenie Europy w dziedzinie bezpieczeństwa*. W: *Unifikacja i różnicowanie się współczesnej Europy*. Red. B. Fijałkowska, A. Żukowski. Warszawa 2002, s. 33—35.

² Pełny tekst deklaracji złożonej przez Roberta Schumana 9 maja 1950 roku można znaleźć w języku polskim na stronie: http://europa.eu/abc/symbols/9-may/decl_pl/htm.

może być ujmowane w rozumieniu przedmiotowym: politycznym, gospodarczym, społecznym, wojskowym, ekologicznym³. Nowoczesna Europa, chociaż w większej części zintegrowana i stabilna, ciągle narażona jest na rozmaite zagrożenia i wyzwania, zróżnicowane w skali od lokalnych aż po globalne. Nie ulega wątpliwości, że Unia Europejska powinna dysponować własnymi autonomicznymi gwarantami bezpieczeństwa, gdyż wiele wydarzeń końca XX wieku wyraźnie unaocznilo, że koncepcja Unii jako giganta gospodarczego pozbawionego jakiegokolwiek samodzielnej zdolności zarządzania bezpieczeństwem nie jest zasadna w świecie, w którym wielu aktorów wciąż funkcjonuje według paradygmatu Thomasa Hobbesa.

Unia Europejska w coraz większym stopniu koncentruje swoje działania na rozwoju zdolności zapewnienia bezpieczeństwa państwom członkowskim. Podstawowym czynnikiem, który spowodował rozwój koncepcji wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa w Unii Europejskiej, była tzw. próżnia bezpieczeństwa, która wystąpiła po zakończeniu zimnej wojny⁴. Próżnię bezpieczeństwa rozumie się jako przejściowy brak równowagi sił wśród najważniejszych aktorów globalnych, który wystąpił po upadku ZSRR, oraz jako obecnie już zrektyfikowany brak spójnej organizacji instytucjonalnej w Europie⁵. Czynniki te stopniowo zanikał i pojawiał się ponownie, modyfikowany przez kolejne wydarzenia historyczne i zmieniającą się sytuację międzynarodową. Rozszerzenia NATO i Unii Europejskiej stabilizowały sytuację międzynarodową. Inne czynniki powodowały, że próżnia bezpieczeństwa pojawiała się w Europie Środkowo-Wschodniej ponownie: kryzysy w Kosowie i Macedonii, zamachy terrorystyczne w Londynie i Madrycie, interwencja rosyjska w Gruzji, ciągle niestabilna, potencjalnie nieprzewidywalna sytuacja na Białorusi i na Ukrainie. Współczesna sytuacja międzynarodowa charakteryzuje się wzrostem zagrożeń i niepewności, ostatecznym odejściem od marzenia wczesnych lat dziewięćdziesiątych o spokojnym, stabilnym świecie. Przedłużająca się wojna z terroryzmem; operacje stabilizacyjne prowadzone w wielu rejonach świata; kryzys gospodarczy i finansowy, którego pełne efekty dla bezpieczeństwa międzynarodowego Unii Europej-

³ J. Świeca: *Światowy układ sił oraz transnarodowy system bezpieczeństwa w pierwszych dekadach XXI w. Analiza potencjałów głównych podmiotów światowych*. W: *Polityka bezpieczeństwa Polski w XX i na początku XXI wieku. (Wybrane problemy)*. Red. T. Panecki. Częstochowa 2008, s. 172.

Szerzej na temat pojęcia bezpieczeństwa międzynarodowego i jego podziałów zob. R. Zięba: *Pozimnowojenny paradygmat bezpieczeństwa międzynarodowego*. W: *Bezpieczeństwo międzynarodowe po zimnej wojnie*. Red. R. Zięba. Warszawa 2008, s. 18.

⁴ R. Zięba: *Koncepcja bezpieczeństwa Unii Europejskiej*. W: *Bezpieczeństwo międzynarodowe...*, s. 149.

⁵ C.S. Chivvis: *ESDP and The Future of the Atlantic Alliance: Political and Geopolitical Considerations*. "Journal of Transatlantic Studies" 2005, T. 3, nr 1, s. 33.

skiej i Polski są ciągle jeszcze nieznane⁶; aspiracje nuklearne i wojskowe Iranu — to tylko niektóre z wyzwań i zagrożeń, z którymi Unia Europejska musi sobie radzić. Można zatem mówić o sytuacji, w której zapewnienie bezpieczeństwa wymaga znacznego wysiłku i wielkich nakładów środków.

K. Łastawski, cytując J. Zielonkę i H. Wassmunda, wskazuje, że Unia Europejska powoli przyjmuje rolę specyficznego mocarstwa światowego, chociaż napotykającego poważne trudności w budowie własnego potencjału wojskowego⁷. Należy pamiętać, że Unia Europejska jest mocarstwem *sui generis*, które tylko dzięki jak najdalej posuniętej integracji jest w stanie konkurować z potęgami światowymi, jednocześnie będąc ograniczona interesami narodowymi 27 państw członkowskich. B. Posen, stosując teorię realizmu strukturalnego, wyjaśnia rozwijanie potęgi Unii Europejskiej jako naturalną próbę zrównoważenia hegemonicznej pozycji i olbrzymiej siły Stanów Zjednoczonych. Żadne mocarstwo nie chce być „słabsze” niż konkurent, nie chce być od niego zależne, szczególnie w kwestiach związanych z bezpieczeństwem⁸. Z przeprowadzonej przez Posena analizy wynika, że Unia Europejska dysponuje dwoma zasadniczymi możliwościami: może starać się dołączyć do silniejszego partnera, czyli Stanów Zjednoczonych, albo starać się równoważyć ich siłę. Państwa członkowskie Unii Europejskiej wybrały jednak trzecią drogę: wykorzystanie obu wskazanych podejść, przez rozwijanie współpracy z NATO i jego reformę (czyli dołączenie do Stanów Zjednoczonych) oraz budowę Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony (EPBiO, jako próby budowy autonomicznej zdolności zarządzania kryzysami). W Europie Środkowo-Wschodniej jeden z elementów analizy B. Posena jest szczególnie istotny. Region ten tworzą mniej zamożne państwa, niezdolne do samodzielnego zagwarantowania sobie bezpieczeństwa i zależne w tej dziedzinie od silniejszych, bogatszych państw szeroko pojętego Zachodu, przede wszystkim Stanów Zjednoczonych. Jeśli, z dowolnych powodów, Stany Zjednoczone zdecydują się wycofać z tego regionu, to państwa uprzednio zależne od nich w sferze bezpieczeństwa staną się nagle pozbawione fundamentalnego gwa-

⁶ Choć kryzys trwa od 2008 roku, jego następstwa polityczne dopiero zaczną być widoczne. Efekty obniżenia poziomu życia, zmniejszenia szans rozwojowych, spadku wyנגrodzeń i wynikającej z nich destabilizacji życia gospodarczego rzutować będą na sytuację społeczną, a przez nią na sytuację polityczną, która z kolei jest jednym z podstawowych czynników określających, czy otoczenie międzynarodowe Polski jest bezpieczne czy niebezpieczne. Na szczególną uwagę zasługuje rozwój sytuacji w Rosji i na Ukrainie, szczególnie w sytuacji stopniowego i nieuchronnego krystalizowania się polityki rosyjskiej w paradygmacie imperialnym.

⁷ K. Łastawski: *Idea wspólnego bezpieczeństwa w polityce europejskiej*. W: *Bezpieczeństwo międzynarodowe. Wyzwania i zagrożenia XXI wieku*. Red. P. Olszewski, T. Kałuśniak, W. Lizak. Radom 2009, s. 67.

⁸ B.R. Posen: *European Union Security and Defense Policy: A Response to Unipolarity?* „Security Studies” 2006, T. 15, nr 2, s. 153—157.

ranta bezpieczeństwa i podatne na zagrożenia.⁹ Rozwój zdolności wojskowej oraz zdolności zarządzania bezpieczeństwem w Unii Europejskiej jest zatem naturalną reakcją na ciągle zagrożenie bezpieczeństwa, przekształcenie paradygmatu bezpieczeństwa międzynarodowego po zakończeniu zimnej wojny, unipolarną politykę Stanów Zjednoczonych oraz dynamikę procesów integracyjnych w Europie. Jednak nawet ukształtowanie się porządku światowego w układzie multipolarnym, do czego przyczynia się pogłębiona integracja w Europie i ukształtowanie się nowego mocarstwa — Unii Europejskiej — nie musi oznaczać wystąpienia rozdzwiku i znacznego pogorszenia się relacji pomiędzy Europą a Stanami Zjednoczonymi. Multipolarny układ sił może również oznaczać pogłębienie sojuszu między nimi¹⁰ w odpowiedzi na rosnącą potęgę takich państw, jak Chiny, Rosja, Indie czy Brazylia.

Potencjał zbrojeniowy państw Unii Europejskiej jest zróżnicowany i nierównomierny, zależny od wielkości, zasobności i wewnętrznych uwarunkowań politycznych w poszczególnych państwach. Zgodnie z danymi statystycznymi opublikowanymi przez EAO na jej stronie internetowej¹¹ w 2007 roku łączne wydatki na obronę Niemiec, Polski, Czech, Słowacji, Litwy wynoszą odpowiednio ok. 31 mld 90 mln EUR, 5 mld 799 mln, 1 mld 983 mln, 828 mln, 329 mln (łącznie 40 mld 29 mln EUR), z czego wydatki Niemiec stanowią 77,66% całości. Bezpośredni sąsiedzi Polski, z wyjątkiem Niemiec, razem przeznaczają na obronę ok. 8 mld 939 mln EUR, co stanowi ok. 17,7% wydatków Wielkiej Brytanii, ok. 20% wydatków Francji, ok. 29% wydatków Niemiec, ok. 42% wydatków ponoszonych przez Włochy (choć Włochy zanotowały w roku 2007 obniżkę wydatków na obronność w wysokości 21%), ok. 73% wydatków Hiszpanii oraz prawie dwukrotnie więcej niż na obronność przeznacza Szwecja (która na obronność w 2007 roku przeznaczyła jedynie 1,36% PKB, zaś średnia wartość dla najbliższych sąsiadów Polski, z wyjątkiem Niemiec, wynosi ok. 1,53% PKB, dla Niemiec zaś jedynie 1,28% PKB; warto odnotować, że dwa państwa mające największy udział w wydatkach na obronność UE — Wielka Brytania i Francja — przeznaczają na ten cel odpowiednio 2,5% i 2,34% PKB). Łączne wydatki na obronność państw UE (26 państw partycypujących w EAO) w 2007 roku wyniosły 204 mld EUR (przybliżona wartość w dolarach w roku 2007 to 265,2 mld). USA przeznaczyło na ten cel 454 mld EUR, czyli 2,2 razy więcej niż Unia. Należy jednak zauważyć bardzo znaczący wskaźnik — średni udział PKB w wydatkach na obronność w UE to ok. 1,69%, zaś w USA to 4,5% PKB, zatem prawie trzykrotnie więcej w skali globalnej. Należy również zwrócić uwagę na stopniowo, acz szybko, zwiększające się nakłady na obronę takich państw jak Chiny czy

⁹ Ibidem, s. 158—159.

¹⁰ C.S. Chivvis: *ESDP and the Future...*, s. 31.

¹¹ Zob. <http://www.eda.europa.eu/defencefacts/default.aspx>.

Indie oraz stale bardzo poważny potencjał wojskowy Rosji¹². Na razie jednak supremacja USA jest faktem. Porównanie innego czynnika mającego wpływ na potencjał zbrojeniowy i obronny państwa — potencjału i wzrostu demograficznego¹³ — nie ma rozstrzygającego znaczenia. W bliskiej przyszłości ani Stany Zjednoczone, ani Unia Europejska nie będą w stanie wystawić odpowiednio licznych wojsk, mogących dorównać zasobom demograficznym państw ościennych¹⁴. Jedyną strategiczną przewagą wojskową tych dwóch podmiotów jest ich przewaga technologiczna.

W przypadku Polski rozwój zdolności zarządzania bezpieczeństwem w Unii Europejskiej i wpływ tego rozwoju na dynamikę procesu integracji europejskiej może być rozpatrywany na kilku płaszczyznach. Po pierwsze, daje możliwość rozwijania stosunków bilateralnych pomiędzy Polską a Unią jako całością, jednocześnie dając okazję do zaprezentowania zaangażowania Polski w ponoszenie obowiązków związanych z członkostwem w UE. Po drugie, daje możliwość nawiązywania stosunków dwustronnych z innymi państwami Unii Europejskiej, przede wszystkim sąsiadami Polski, pozwalając wypracować wspólne stanowiska i dążenia, warunkowane przez podobne doświadczenia historyczne i poziom zamożności. Należy również nadmienić, że Polska mogłaby starać się odgrywać rolę państwa-lidera sub-regionu Europy Środkowo-Wschodniej w dziedzinie bezpieczeństwa Unii Europejskiej¹⁵. Po trzecie, gdyby Polska zdecydowanie zaangażowała się w rozwój polityki bezpieczeństwa Unii Europejskiej, jej pozycja i prestiż międzynarodowy zyskałyby nowy, ważny aspekt — legitymizowaną przez UE obecność międzynarodową oraz wzrost wiarygodności Polski jako partnera wojskowego.

¹² Według danych SIPRI, Chiny w 2007 roku przeznaczyły na obronność 504 mld juanów (ok. 58 mld USD, co stanowi ok. 2% PKB Chin), Indie przeznaczyły 1,16 mld INR (ok. 23,5 mld USD, 2,5% PKB), zaś Rosja 1,14 mld RUB (ok. 33,8 mld USD, 3,5% PKB). Warto również zaznaczyć, że wydatki tych krajów stabilnie wzrastają w 2008 i 2009 roku. Zob. baza danych wydatków na obronność SIPRI. Źródło: <http://milexdata.sipri.org/result.php4>.

¹³ Szerzej zob. J. Świeca: *Światowy układ sił...*, s. 175—177.

¹⁴ Zjawisko *youth bulge* („wyż młodych”) charakteryzuje się znaczącym i lawinowo rozwijającym się wzrostem liczebności młodych mężczyzn. Kraje takie jak Chiny, Indie, państwa muzułmańskie mogą pozwolić sobie na wystawienie olbrzymich liczebnie wojsk, mogących ponosić znaczne straty (niewyobrażalne dla niewielkich zawodowych wojsk państw Zachodu) bez szkody dla struktury społecznej państwa oraz dalszego rozwoju zasobów ludzkich. Potencjał demograficzny nie jest w nowoczesnej wojnie zjawiskiem rozstrzygającym, jednak nie można pozwolić sobie na jego ignorowanie. Zob. G. Heinsohn: *Synowie i władza nad światem. Terror we wzlotach i upadkach narodów*. Warszawa 2009, s. 27—50.

¹⁵ Zdecydowanie należy jednak podkreślić, że wymagałoby to znacznych wysiłków dyplomatycznych, prowadzonych konsekwentnie przez dłuższy czas, oraz sprzyjającej sytuacji politycznej w państwach sąsiedzkich. Konieczne byłoby również zachowanie taktu i rozwagi w stosunkach z sąsiadami oraz unikanie wyrażania powszechnego w Polsce przekonania o nieuniknioności polskiego przewodnictwa w Europie Środkowo-Wschodniej.

Analiza przedstawiona w tym rozdziale będzie skoncentrowana na próbie zbadania polityki zagranicznej i stanowiska Polski oraz jej najbliższych sąsiadów wobec EPBiO. Analizie poddano politykę zagraniczną w jej wymiarze konceptualnym i praktycznym, weryfikując nie tylko deklaracje polityczne, ale także udział w misjach realizowanych w ramach EPBiO. Zakres przedmiotowy badania obejmuje politykę zagraniczną Polski, Republiki Federalnej Niemiec, Czech, Słowacji, Litwy oraz Federacji Rosyjskiej i Ukrainy. Białoruś nie została wybrana z powodu jej względnie niewielkiej roli oraz zasadniczej zależności jej polityki zagranicznej od stanowiska Federacji Rosyjskiej. Białoruś odrzuca koncepcję integracji z Europą Zachodnią i odgrywa rolę państwa satelickiego Rosji.

Europejska Polityka Bezpieczeństwa i Obrony

Instrumentem realizującym politykę bezpieczeństwa Unii Europejskiej jest w szerszym ujęciu Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa oraz w ujęciu węższym jeden z jej elementów — Europejska Polityka Bezpieczeństwa i Obrony. Proces kształtowania i powołania EPBiO opisano już wielokrotnie¹⁶, dlatego też w tym miejscu jego ponowne omówienie nie jest konieczne. Warto jednak dodać, że poza wskazanymi wcześniej czynnikami warunkującymi genezę i rozwój zdolności wojskowej Unii Europejskiej, prezentującymi problem jako próbę zrównoważenia hegemonii Stanów Zjednoczonych, w literaturze często wskazuje się na inne, bezpośrednie przyczyny. Czynnikiem, które najczęściej podawane są jako fundamentalne impulsy dla rozbudowy Europejskiej Tożsamości Bezpieczeństwa i Obrony oraz stworzenia na jej podstawie Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony, są wojny bałkańskie — wojna domowa 1990—1995 oraz kryzys w Kosowie w 1999 roku i operacja „Allied Force”, przeprowadzona przez NATO¹⁷. Uświadomienie sobie przez Europejczyków bezsilności wobec wojny rozgrywającej się

¹⁶ J. Barcik: *Europejska Polityka Bezpieczeństwa i Obrony. Aspekty prawne i polityczne*. Bydgoszcz—Katowice 2008, s. 95—127; R. Zięba: *Koncepcja bezpieczeństwa Unii Europejskiej...*, s. 155—159; Idem: *Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa Unii Europejskiej*. Warszawa 2007, s. 77—94; B. Górka-Winter, E. Posel-Częścik: *Wspólna Europejska Polityka Bezpieczeństwa i Obrony Unii Europejskiej*. „Biuletyn PISM” 2001, nr 11.

¹⁷ J. Barcik: *Europejska Polityka Bezpieczeństwa...*, s. 14; K. Miszczak: *Polska a rozwój Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony*. „Sprawy Międzynarodowe 2007”, nr 3, s. 41—42; B.R. Posen: *European Union Security...*, s. 164, 173—178; C.S. Chivvis: *Birthing Athena. The Uncertain Future of the ESDP*. „Focus strategique” 2008, n° 5, s. 10; M. Stolarczyk: *Czynniki sprzyjające i utrudniające...*, s. 42.

na kontynencie oraz przepaści technologicznej dzielącej siły zbrojne Stanów Zjednoczonych i państw Europy było przeżyciem katalizującym.

Obecny kształt EPBiO ma trzy wymiary: zapobieganie kryzysom, zarządzanie kryzysami i rozwiązywanie kryzysów. Obejmuje tzw. misje petersberskie, pierwotnie stworzone i ukształtowane przez Unię Zachodnioeuropejską w 1992 roku, a następnie włączone do systemu prawnego Unii Europejskiej na mocy traktatu amsterdamskiego¹⁸. Tym samym, od chwili wejścia w życie traktatu amsterdamskiego, a obecnie zgodnie z art. 43 ust. 1 Traktatu o Unii Europejskiej¹⁹, Unia Europejska może prowadzić: misje humanitarne i ratunkowe, misje utrzymania pokoju oraz misje zbrojne służące zarządzaniu kryzysami, w tym przywracaniu pokoju. EPBiO to przedsięwzięcie relatywnie młode, które jednak zostało już poddane kilku poważnym zmianom. Pierwsze misje wojskowe w ramach EPBiO przeprowadzono w 2003 roku: była to operacja „Concordia” w Macedonii oraz operacja „Artemis” w Kongo²⁰. Ponadto EPBiO jest przedsięwzięciem dynamicznie się rozwijającym, czego dowodzi prowadzona od 2008 roku pierwsza operacja morska Unii Europejskiej EU NAVFOR „Atalanta”, realizowana w Rogu Afryki, oraz najliczniejsza dotychczas misja wojskowa UE w Czadzie. W październiku 2009 roku Unia Europejska prowadziła aktywnie 2 operacje wojskowe (EU NAVFOR Atalanta oraz EUFOR „Althea”), 2 misje cywilno-wojskowe (EU SSR Gwinea Bissau, EUSEC RD Kongo) oraz 9 misji cywilnych. Podobny stosunek misji cywilnych do wojskowych utrzymywał się od utworzenia EPBiO²¹, co oznacza, że aspekt cywilnego zarządzania kryzysami jest równie ważny jak aspekt wojskowy. Wskazuje to wyraźnie kierunek, w jakim Unia Europejska zamierza rozwijać swoje zdolności w dziedzinie bezpieczeństwa. Dynamika rozwoju oraz połączenie aspektów cywilnych i wojskowych nie oznaczają oczywiście, że obecny kształt EPBiO jest perfekcyjny. Przed Unią Europejską stoją co najmniej trzy duże wyzwania związane z jej realizacją: wyjaśnienie roli EPBiO

¹⁸ Do traktatu amsterdamskiego dołączono deklarację: *Deklaracja Unii Zachodnioeuropejskiej w sprawie roli Unii Zachodnioeuropejskiej oraz jej stosunków z Unią Europejską i Sojuszem Atlantyckim*. Na jej mocy artykuł J.7 Traktatu o Unii Europejskiej został uzupełniony o ustęp 2, definiujący przejęte przez UE zadania petersberskie, obejmujące misje humanitarne i ratunkowe, misje utrzymania pokoju oraz misje zbrojne służące zarządzaniu kryzysami, w tym przywracanie pokoju.

¹⁹ *Wersja skonsolidowana Traktatu o Unii Europejskiej*. „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej” C 115 z 9 maja 2008 roku, s. 39.

²⁰ Operacje wojskowe realizowane w ramach EPBiO oparte są zawsze na wezwaniu do działania wydanym przez Radę Bezpieczeństwa ONZ w rezolucji. Jest czynnik legitymizujący działania siłowe, ważny dla polskiej polityki zagranicznej, gdyż tylko operacje wojskowe realizowane zgodnie z prawem międzynarodowym mogą prowadzić do wzrostu wiarygodności i przewidywalności Polski jako partnera.

²¹ Omówienie dotychczas prowadzonych misji Unii Europejskiej zob. J. Barcik: *Europejska Polityka Bezpieczeństwa...*, s. 310—340.

i ambicji UE w tym zakresie; rozwój autonomicznej zdolności planowania operacji; rozwój ogólnej zdolności wojskowej i zdolności szybkiej dyslokacji tych sił do udziału w misjach EPBiO (tzw. zdolności transportowej)²². Warto nadmienić, że wszystkie operacje EPBiO mają charakter operacji zarządzania kryzysami, a nie agresywnych operacji taktycznych. Wynika to nie tylko z roli, którą EPBiO ma odgrywać, lecz również z faktu, że obecny kształt EPBiO nie formułuje postulatu kolektywnej obrony przed agresją, a zatem nie jest podobny do konstrukcji prawnej dotyczącej wspólnej obrony terytorialnej zawartej w Traktacie Północnoatlantyckim (nazywanym również traktatem waszyngtońskim).

Obrona terytorialna jest koncepcją mocno osadzoną w historycznych doświadczeniach XX wieku — doświadczeniach dotyczących masowej, wielonarodowej wojny, opartej na działaniach wielkich związków taktycznych. Współczesna nauka o zagrożeniach dla państwa koncentruje się przede wszystkim na tzw. zagrożeniach asymetrycznych²³. Nie oznacza to, że nie występuje ryzyko wybuchu klasycznej wojny i tym samym nie oznacza to zbędności systemów obrony terytorialnej, jakkolwiek prawdopodobieństwo wybuchu takiego konfliktu zbrojnego w zjednoczonej Europie wydaje się niewielkie. Konflikty zbrojne XXI wieku mają inny charakter niż przewidywany przez strategów epoki zimnej wojny; masowe armie, pochodzące w większości z poboru, oparte na dywizjach piechoty i autonomicznych zgrupowaniach czołgów są zdeklasowane przez nowoczesne, niewielkie liczbowo, ale dysponujące wielokrotnie większą siłą ognia armie usieciowione i zintegrowane²⁴. Mimo to Sojusz Północno-

²² D. Keohane: *ISS Analysis. 10 Years After St. Malo*. October 2008.

²³ Zagrożenia te są rozumiane dwójako: po pierwsze jako wykorzystanie w konflikcie zbrojnym przez podmiot słabszy niekonwencjonalnych metod i taktyk walki z silniejszym militarnie przeciwnikiem, np. przez dokonywanie zamachów terrorystycznych, posłużenie się bronią masowego rażenia; po drugie jako zagrożenia zewnętrzne, zakorzenione w środowisku międzynarodowym, takie jak przestępczość zorganizowana i ataki na sieci teleinformatyczne. Szerzej zob. M. Madej: *Zagrożenia asymetryczne. Bezpieczeństwo państw obszaru transatlantyckiego*. Warszawa 2007, s. 44—62.

W literaturze można napotkać krytykę wykorzystania takiego terminu na określenie nowoczesnych zagrożeń. Wydaje się, że polski termin „zagrożenia asymetryczne” jest niedokładnym tłumaczeniem angielskiego zwrotu *asymmetric warfare* lub jego zbliżonej wersji *asymmetric conflict*, oznaczającego nie tylko konflikt zbrojny między silniejszym i słabszym przeciwnikiem, lecz także taktykę wykorzystywaną przez słabszą stronę. Każde zagrożenie ma i musi mieć charakter asymetryczny, gdyż to jedna strona ma odczuwać zagrożenie potencjalnymi działaniami drugiej strony. Zob. R. Zięba: *Pozimnowojenny paradygmat...*, s. 25—26.

²⁴ Pierwszym współczesnym konfliktem zbrojnym, który unaoczniał przewagę technologii i informatyzacji nad samą liczebnością wojsk zgrupowanych według zimnowojennych reguł była pierwsza wojna w Iraku w 1991 roku. Druga wojna w Iraku w 2003 roku była powtórką tej samej lekcji. Szerzej zob. M. van Creveld: *Zmienne oblicze wojny*. Poznań 2008, s. 301—314.

atlantycki stale odgrywa rolę tzw. twardego gwaranta bezpieczeństwa, opartego na treści art. 5 traktatu waszyngtońskiego, który zawiera klauzulę zobowiązującą państwa do udzielenia pomocy w przypadku zbrojnej napaści na innego członka NATO²⁵. Unia Zachodnioeuropejska również oparta jest na paradygmacie obrony terytorialnej, jednak jej rola jest współcześnie marginalna, a sam traktat brukselski, zawierający klauzulę zobowiązania do obrony w razie agresji (w art. 4 traktatu), pełni jedynie funkcję dekoracyjną. EPBiO w obecnym kształcie jest przede wszystkim instytucją służącą do wykonywania operacji poza granicami UE. Twierdzi się, że nie ma potrzeby tworzenia obrony terytorialnej w ramach UE, gdyż tą częścią obronności ma się zajmować NATO. Jednak takie twierdzenie pomija najnowsze trendy ewolucyjne w samym Sojuszu, który przekształca się coraz bardziej do prowadzenia operacji *out-of-area*, odchodząc od doktryny masowej obrony terytorialnej. Dowodzą tego między innymi konkluzja końcowa szczytu NATO w Pradze w 2002 roku, poparcie przez NATO amerykańskiej interwencji w Afganistanie (jedyne w historii zastosowanie mechanizmu wspólnej obrony określonego w art. 5 traktatu waszyngtońskiego) oraz projekt Defence Capabilities Initiative (DCI), mający wspomóc prowadzenie ograniczonych operacji wojskowych nieopartych wprost na klauzuli zawartej w art. 5 traktatu waszyngtońskiego.²⁶

Działania UE koncentrują się na cywilno-wojskowym zarządzaniu kryzysami i zapobieganiu konfliktom. Europejska Strategia Bezpieczeństwa (ESB) z 2003 roku²⁷ kładzie duży nacisk na promocję multilateralizmu w kwestiach związanych z bezpieczeństwem, stanowiąc między innymi, że: „Po zakończeniu zimnej wojny Stany Zjednoczone zachowały pozycję dominującą jako podmiot wojskowy. Jednak żadne państwo nie może samo

²⁵ Należy jednak podkreślić, że art. 5 nie jest imperatywną normą zobowiązującą do użycia siły w obronie sojusznika. Taka opcja jest jak najbardziej dostępna dla sojuszników, lecz art. 5 stanowi jedynie o zobowiązaniu do udzielenia pomocy, w tym użycia siły zbrojnej. Nie istnieje jednak obowiązek jej użycia. Art. 5 stanowi, że „każda z nich [ze stron Traktatu — przyp. T.I.] [...] udzieli pomocy Stronie lub Stronom napadniętym, podejmując niezwłoczne, samodzielne, jak i w porozumieniu z innymi Stronami, działania, jakie uzna za konieczne, łącznie z użyciem siły zbrojnej [...]”. Zob. Traktat Północnoatlantycki, sporządzony w Waszyngtonie 4 kwietnia 1949 roku, Dz.U. 2000, nr 87, poz. 970, z dnia 19 października 2000 r. Zob. też cytaty z S. Parzymiesa i R. Zięby w T. Kubin: *Czy państwa Unii Europejskiej mogą mieć wspólną politykę zagraniczną? Czynniki sprzyjające funkcjonowaniu i rozwojowi polityki zagranicznej i bezpieczeństwa oraz obrony UE i utrudniające je*. W: *Problemy polityki zagranicznej Polski i stosunków międzynarodowych na początku XXI wieku. Wybrane aspekty*. Red. M. Stolarczyk. Katowice 2008, s. 89.

²⁶ H. Gärtner: *European Security: The End of Territorial Defense*. “Brown Journal of World Affairs” 2003, T. 9, nr 2, s. 139—140, 142.

²⁷ *Bezpieczna Europa w Lepszym Świecie*. Europejska Strategia Bezpieczeństwa z 12 grudnia 2003 roku.

rozwiązywać dzisiejszych złożonych problemów”. Równocześnie wyraża ambicje mocarstwowe Unii Europejskiej: „Unia Europejska w sposób nieunikniony jest graczem globalnym”²⁸. Bezpieczeństwo międzynarodowe w ESB przedstawione jest przede wszystkim jako gwarant rozwoju i stabilności, którego istnienie pozwala na realizację celów gospodarczych. Główne zagrożenia, które identyfikuje ESB to: terroryzm, rozprzestrzenianie broni masowego rażenia, konflikty regionalne, niewydolność państwa, przestępczość zorganizowana²⁹. Jest to w zasadzie ten sam katalog zagrożeń, który literatura przedmiotu identyfikuje jako tzw. zagrożenia asymetryczne. ESB rozwija tę myśl, stanowiąc: „Nasza tradycyjna koncepcja samoobrony — aż po zakończenie zimnej wojny — opierała się na groźbie inwazji. Wraz z nowymi zagrożeniami pierwsza linia obrony często będzie znajdować się za granicą. [...] W przeciwieństwie do masowego, widocznego zagrożenia w trakcie zimnej wojny, żadne z nowych zagrożeń nie ma charakteru czysto wojskowego”³⁰. Rezolucja Parlamentu Europejskiego z 19 lutego 2009 roku w sprawie europejskiej strategii bezpieczeństwa i europejskiej polityki bezpieczeństwa i obrony³¹ opowiada się za recepcją koncepcji „odpowiedzialności za ochronę” opracowanej przez ONZ w 2005 roku oraz koncepcją „bezpieczeństwa ludzi”. Koncepcje te warunkują europejską politykę bezpieczeństwa. Rezolucja ta jednocześnie zastrzega, że nie istnieje automatyczne zobowiązanie do rozmieszczenia misji EPBiO we wszystkich sytuacjach kryzysowych. Najważniejsze jest w niej jednak potwierdzenie po raz kolejny ambicji ciągłego rozwoju EPBiO, budowania wspólnych struktur bezpieczeństwa i budowania europejskich zdolności w zakresie zarządzania bezpieczeństwem. Natomiast ani powyższa rezolucja PE, ani opracowane przez prezydencję francuską w 2008 roku sprawozdanie na temat wdrażania ESB³² nie poruszają niektórych poważnych problemów wskazywanych w literaturze. T. Tardy zauważa, że pomimo niektórych silnych sformułowań zawartych w ESB Unia Europejska ciągle prezentuje tzw. miękkie podejście do bezpieczeństwa, różne od prezentowanego przez Stany Zjednoczone i nakierowane przede wszystkim na zapobieganie powstawaniu konfliktów, a nie na ich siłowe rozwiązywanie. Jego zdaniem, podejście Unii Europejskiej jest bardziej podobne w swoich podstawowych założeniach do koncepcji przyjętej przez ONZ niż do koncepcji mocarstwowej. Wskazuje również, że UE nie posiada tzw. kultury strategicznej, sama zaś

²⁸ Ibidem, s. 1.

²⁹ Ibidem, s. 3—5.

³⁰ Ibidem, s. 7.

³¹ P6_TA(2009)0075.

³² *Sprawozdanie na temat wdrażania Europejskiej Strategii Bezpieczeństwa — utrzymanie bezpieczeństwa w zmieniającym się świecie* — dokument S407/08 z 11 grudnia 2008 roku.

ESB nie określa dokładnie, kiedy użycie siły jest możliwe, nie określając, jak i kiedy można likwidować wskazane w niej zagrożenia — użycie siły w ESB nie jest właściwie rozważane³³. Należy dodać, że wszystkie działania w ramach EPBiO nie są skoncentrowane na powoływaniu ujednocionej, masowej armii europejskiej³⁴. Zgodnie z konkluzjami prezydencji z Kolonii 1999 roku to Sojusz Północnoatlantycki pozostaje fundamentem kolektywnego bezpieczeństwa członków UE³⁵. Wspomniana rezolucja PE w sprawie europejskiej strategii bezpieczeństwa i europejskiej polityki bezpieczeństwa i obrony wskazuje, że wspólna polityka obrony w Europie wymaga powstania zintegrowanych europejskich sił zbrojnych, które muszą być wyposażone w zintegrowane systemy uzbrojenia, aby zagwarantować ich jednolitość i zdolność do działania interoperacyjnego.

Największa zmiana rozumienia bezpieczeństwa Unii Europejskiej w sferze koncepcyjnej i prawnej dokonała się wraz z przyjęciem w grudniu 2007 roku traktatu z Lizbony. Traktat Lizboński utrzymuje tendencję autonomizacji i poszerzania zakresów, celów i środków pozostających do dyspozycji EPBiO. Ten trend jest najważniejszy, bo wskazuje kierunek, w którym dąży UE i jej państwa członkowskie, stale poszerzając i usprawniając wspólną politykę bezpieczeństwa. Trend ten prawdopodobnie nie zmieni się w najbliższej przyszłości, tym bardziej, że EPBiO to projekt długofalowy, zaplanowany na wiele lat. Kolejnym trendem wskazywanym w literaturze jest postępujące przechodzenie od aspektów miękkiego bezpieczeństwa do aspektów militarnych, na razie jednak ograniczonych do zarządzania kryzysami, bez postulatu tworzenia obrony terytorialnej³⁶. Wydaje się, że zmiany przewidziane w Traktacie Lizbońskim są bardzo daleko idące. Ratyfikacja Traktatu Lizbońskiego po ponownym referendum w Irlandii wydaje się pewna. Traktat zmieni EPBiO w wielu aspektach, włącznie z wprowadzeniem kosmetycznej, acz znamiennej modyfikacji nazwy na Wspólną Politykę Bezpieczeństwa i Obrony (WPBiO), wskazującej na uwspólnotowanie tej polityki. Traktat wprowadza do konstrukcji EPBiO dwie fundamentalne zmiany. Zdecydo-

³³ Europejska Strategia Bezpieczeństwa wskazuje raczej na „prewencyjne zaangażowanie” (*preventive engagement*), a nie na „zapobieganie konfliktom” (*conflict prevention*), specjalnie unikając przyjęcia terminologii zastosowanej przez USA, nie wykluczając działania wojskowego w pewnych warunkach, jednak nie przejmując tak aktywnej roli w użyciu sił zbrojnych jak USA. Szerzej zob. T. Tardy: *The European Union. From Conflict Prevention to “Preventive Engagement”, Still a Civilian Power lacking Strategic Culture*. “International Journal” 2007, T. 62, nr 3, s. 544—550, 555.

³⁴ Znamienne jest przemówienie generała Robertsona z marca 2001 roku — „Nie ma, i nie będzie, jednej armii europejskiej”. Zob. H. Gärtner: *European Security...*, s. 136—137.

³⁵ Presidency Conclusions, Cologne European Council 3 and 4 June 1999, European Council Declaration on Strengthening the Common European Policy on Security and Defence, art. 5, 150/99 REV 1 ANNEXES, s. 35.

³⁶ R. Zięba: *Koncepcja bezpieczeństwa Unii Europejskiej...*, s. 165.

wanie największe znaczenie ma treść nowego art. 42 ust. 7 Traktatu o Unii Europejskiej³⁷:

„W przypadku gdy jakiekolwiek Państwo Członkowskie stanie się **ofiara zbrojnej agresji na jego terytorium, pozostałe Państwa Członkowskie mają w stosunku do niego obowiązek udzielenia pomocy i wsparcia** przy zastosowaniu wszystkich dostępnych im środków, zgodnie z artykułem 51 Karty Narodów Zjednoczonych. Nie ma to wpływu na szczególny charakter polityki bezpieczeństwa i obrony niektórych Państw Członkowskich”.

Artykuł ten powinien być odczytany jako ustanawiający niezależny obowiązek prawny w autonomicznym systemie prawa Unii Europejskiej³⁸. Sformułowanie „Państwa Członkowskie mają w stosunku do niego [ofiary zbrojnej agresji — T.I.] obowiązek udzielenia pomocy i wsparcia” jest wyjątkowo jasne i formułuje imperatywną normę prawną, kreującą obowiązek postępowania według art. 51 Karty Narodów Zjednoczonych, który definiuje prawo do samoobrony przed napaścią zbrojną. Wydaje się również, że obowiązek udzielenia pomocy i wsparcia wynikający z art. 42 ust. 7 nie pozostawia państwom członkowskim prawa do postępowania w inny sposób (odmowy udzielenia pomocy), tym samym kreując proste zobowiązanie do działania. Z kolei sam art. 51 KNZ nie zawiera zobowiązania do użycia siły zbrojnej w samoobronie, będąc jedynie normą prawną pozwalającą na zgodne z prawem międzynarodowym użycie siły w przypadku napaści zbrojnej. Art. 51 KNZ będzie miał zatem rolę subsydiarną wobec art. 42 ust. 7 TUE, umożliwiając zrealizowanie obowiązku określonego w tym drugim przepisie. Dodatkowo sformułowanie „przy zastosowaniu wszystkich dostępnych im środków” wskazuje na możliwość udzielenia pomocy w postaci użycia siły zbrojnej w przypadku napaści zbrojnej. Przepis ten jest niezwykle podobny do klasycznie sformułowanej klauzuli typu *casus foederis*³⁹.

Druga znacząca zmiana zawarta w Traktacie Lizbońskim może być rozumiana jako *casus foederis* zobowiązujący państwa UE do odpowiedzi w przypadku ataku terrorystycznego⁴⁰, na podstawie nowo sformułowanej zasady

³⁷ Wersja Skonsolidowana Traktatu o Unii Europejskiej. „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej” C 155, T. 51, z 9 maja 2008 roku, s. 38.

³⁸ Twierdzenie o autonomiczności systemu prawnego Unii Europejskiej opartego na Traktacie o Wspólnocie Europejskiej można znaleźć m.in. w sprawie rozstrzygniętej w sierpniu 2008 roku przez Europejski Trybunał Sprawiedliwości: *Yassin Abdullah Kadi and Al Barakat International Foundation v Council of the European Union and Commission of the European Communities*, sprawa łączona C-402/05/P i C-415/05/P, par. 316.

³⁹ S. Dagand: *The Impact of the Lisbon Treaty on CFSP and ESDP*. ISIS Europe “European Security Review 2008”, nr 37, March, s. 8.

⁴⁰ R. Zięba: *Bezpieczeństwo państw zrzeszonych w NATO i Unii Europejskiej*. W: *Bezpieczeństwo międzynarodowe...*, s. 275.

solidarności. Klauzula solidarności wiążąca państwa w przypadku ataku terrorystycznego zawarta jest w nowym art. 222 ust. 1 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej⁴¹:

„Unia i jej Państwa Członkowskie działają wspólnie w duchu solidarności, jeżeli jakiegokolwiek Państwo Członkowskie **stanie się przedmiotem ataku terrorystycznego** lub ofiarą klęski żywiołowej lub katastrofy spowodowanej przez człowieka. **Unia mobilizuje wszystkie będące w jej dyspozycji instrumenty, w tym środki wojskowe** udostępnione jej przez Państwa Członkowskie w celu:

- a) — zapobiegania zagrożeniu terrorystycznemu na terytorium Państw Członkowskich,
- ochrony instytucji demokratycznych i ludności cywilnej przed ewentualnym atakiem terrorystycznym,
- udzielenia pomocy Państwu Członkowskiemu na jego terytorium, na wniosek jego władz politycznych, w przypadku ataku terrorystycznego; [...]”.

Ostatnią wartą wzmianki zmianą jest poszerzenie zakresu działań podejmowanych w ramach WPBiO przez Unię Europejską⁴². Zgodnie z nowym brzmieniem art. 42 ust. 1 TUE WPBiO stanowi integralną część wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa oraz zapewnia Unii zdolność operacyjną dla przeprowadzenia misji utrzymania pokoju, zapobiegania konfliktom i wzmacniania międzynarodowego bezpieczeństwa. Działania takie muszą być zgodne z postanowieniami Karty Narodów Zjednoczonych. Jest to wyrazem redefinicji dotychczas przyjmowanej treści zadań petersberskich. Szczególnie godna uwagi jest wzmianka o misjach zapobiegania konfliktom, gdzie język wykorzystany jest inny niż „zaangażowanie prewencyjne” wspomniane w Europejskiej Strategii Bezpieczeństwa z 2003 roku. Najbliższe lata po wejściu w życie traktatu reformującego pokażą czy, a jeśli tak, to w jakim zakresie Unia Europejska zaangażuje się w większym stopniu w misje wojskowe o szerszym charakterze.

Polska polityka zagraniczna a EPBiO

W broszurze informacyjnej wydanej przez Urząd Komitetu Integracji Europejskiej w 2003 roku Polska została entuzjastycznie określona jako

⁴¹ *Wersja Skonsolidowana Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*. „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej” C 155, T. 51, z 9 maja 2008 roku, s. 148.

⁴² K. Miszczak: *Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa*. „Sprawy Międzynarodowe” 2007, nr 4, s. 118.

„współkonstruktor” EPBiO, a ponadto „w okresie kandydowania do Unii Europejskiej władze Rzeczypospolitej w zasadzie pozytywnie wypowiadały się na temat rozwoju europejskich sił antykryzysowych”⁴³. Różnica pomiędzy „współkonstruktor” a wypowiedaniem się „w zasadzie” pozytywnie jest olbrzymia i znamienna dla polskiego stanowiska.

Pierwotne polskie stanowisko w sprawie EPBiO kształtowane było praktycznym brakiem wpływu na jej formułę i zakres (jako państwa kandydującego, a nie pełnego członka UE) oraz polskimi doświadczeniami historycznymi, w świetle których Polska szukała twardych gwarancji bezpieczeństwa, takich, jakie można było znaleźć tylko w NATO — tym samym pozostając cały czas sceptycznie nastawioną do projektu wzmacniania drugiego filaru Unii Europejskiej⁴⁴. Polskie stanowisko było również uwarunkowane staraniami o członkostwo w NATO i — w dalszej perspektywie — członkostwo w Unii Europejskiej. Nie wolno też pominąć zasadniczego wpływu na stanowisko Polski postawy Stanów Zjednoczonych, niechętnych koncepcji szerszego zaangażowania się UE na arenie międzynarodowej, szczególnie w aspekcie bezpieczeństwa politycznego i militarnego⁴⁵. Działania administracji amerykańskiej od 1999 roku skierowane były na utrzymanie relacji zależności ETBiO (oraz następnie EPBiO) od NATO i zwalczania dążenia do zapewnienia jej autonomiczności, a tym samym na starania zmierzające do utrzymania przynajmniej ograniczonego zakresu kontroli nad postępowaniem Unii Europejskiej⁴⁶. EPBiO widziane było przez Amerykanów jako zagrożenie dla NATO⁴⁷. W ostatniej dekadzie XX wieku tendencja do uniezależniania się Europy od NATO i Stanów Zjednoczonych była zwalczana, a w tym samym czasie państwa europejskie były krytykowane za zbyt niskie wydatki na obronność⁴⁸. Administracje Billa Clintona i George’a W. Busha traktowały EPBiO tak samo podejrz-

⁴³ *Unia Europejska — Wspólna Polityka Bezpieczeństwa i Obrony*, UKIE 2003, s. 4. Broszura dostępna jest na stronach internetowych Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej: [http://www.ukie.gov.pl/HLP/files.nsf/0/39DC136D1ECF4171C1256E7B00480CB8/\\$file/BEZ-PIECZ.PDF](http://www.ukie.gov.pl/HLP/files.nsf/0/39DC136D1ECF4171C1256E7B00480CB8/$file/BEZ-PIECZ.PDF).

⁴⁴ K. Miszczak: *Polska a rozwój Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony*. „Sprawy Międzynarodowe” 2007, nr 3, s. 45.

⁴⁵ R. Podgorzańska: *Stanowisko Polski wobec Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony*. W: *Bezpiecznie czy niebezpiecznie? Wybrane aspekty globalnej i polskiej polityki bezpieczeństwa na przełomie XX i XXI wieku*. Red. J.J. Piątek, R. Podgorzańska. Szczecin 2007, s. 93—94.

⁴⁶ C.S. Chivvis: *ESDP And The Future Of The Atlantic Alliance: Political And Geopolitical Considerations*. „Journal of Transatlantic Studies” 2005, T. 3, nr 1, s. 24.

⁴⁷ R.L. Nicholson: *Regional/National Security in the European Union*. „The Homeland Security Review” 2008, T. 2, nr 3, s. 225, 227.

⁴⁸ M. Kaczmarek: *Ewolucja miejsca NATO w polityce zagranicznej Stanów Zjednoczonych*. W: *Euroatlantycka obronność na rozdrożu*. Red. G. Rdzanek. Wrocław 2004, s. 66.

liwie⁴⁹. Polska reprezentowała i ciągle reprezentuje stanowisko „atlantyczne”, przedkładając sojusz ze Stanami Zjednoczonymi nad relacje z pozostałymi partnerami strategicznymi. Dlatego też początkowe stanowisko Polski w latach 1999—2000 koncentrowało się na uzależnieniu utworzenia EPBiO od uprzedniej akceptacji NATO (co oznaczało faktyczną akceptację Stanów Zjednoczonych), zwiększenia współpracy strategicznej pomiędzy Stanami Zjednoczonymi i Unią Europejską, zwiększeniem obecności wojskowej USA w Europie (będącej warunkiem koniecznym do ewentualnego stworzenia armii europejskiej) oraz podporządkowania planów operacji wojskowych UE Doktrynie Strategicznej Sojuszu Atlantycznego⁵⁰. Początkowo polskie stanowisko było stanowiskiem ambiwalentnym, relatywnie negatywnym, postrzegającym EPBiO jako zagrożenie dla NATO, więzi transatlantycznej oraz związanej z nią obecności Stanów Zjednoczonych w Europie. Spowodowało to bardzo krytyczne reakcje wśród państw UE⁵¹ i wywołało dość burzliwą dyskusję w Polsce. Reakcje polityków francuskich i niemieckich, wielokrotnie powtarzane w latach 1999—2004, były szczególnie ostre⁵². Natomiast przewidywane osłabienie NATO w wyniku powołania równoległej do niego struktury wojskowej w ramach UE było postrzegane przez część Polaków jako poważne naruszenie polskiego interesu narodowego, jak również interesu innych państw Europy Środkowo-wschodniej⁵³.

Polskie stanowisko podlegało ewolucji, między innymi z powodu trwającego procesu negocjacji akcesyjnych z Unią Europejską. Po uzyskaniu członkostwa w NATO problem akcesji do UE staje się pierwszoplanowym celem polityki zagranicznej Polski⁵⁴. Znamienne jest wystąpienie ministra spraw zagranicznych B. Geremka z 15 listopada 1999 roku w Radzie ds. Ogólnych UE, w którym wskazano, że Polska w sprawach polityki obronnej UE powinna mieć prawo udziału w podejmowaniu decyzji i ich realizacji⁵⁵. Polska chciała mieć wpływ na kształt Unii Europejskiej, do której miała wstąpić. Równie znaczące było uznanie EPBiO w *Strategii Obronności Rzeczypospolitej Pol-*

⁴⁹ B.R. Posen: *European Union Security...*, s. 182—183.

⁵⁰ R. Podgorzańska: *Stanowisko Polski wobec Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa...*, s. 95.

⁵¹ A. Domagała: *Integracja Polski z Unią Europejską*. Warszawa 2008, s. 238—239.

⁵² Wielokrotnie mówiono o Polsce jako o 51. stanie USA, na szczeblu dyplomatycznym przypominano zobowiązania Polski wobec Europy oraz traktowano Polskę jak konia trojańskiego USA w Europie.

⁵³ R. Podgorzańska: *Stanowisko Polski wobec Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa...*, s. 96.

⁵⁴ Szerzej: I. Pawlikowska: *Koncepcje bezpieczeństwa państw Europy Środkowej po 1989 roku*. Toruń 2006, s. 210—214.

⁵⁵ J. Tymanowski: *Sąsiedzkie państwa wschodnie w polskiej polityce bezpieczeństwa*. Toruń 2009, s. 224.

skiej z maja 2000 roku za drugi, obok NATO, filar polskiego bezpieczeństwa. W tym pierwszym przyjętym w Polsce dokumencie o takim charakterze deklarowano chęć zwiększania europejskiej zdolności obronnej⁵⁶. Punkt 16. *Strategii* wskazywał na chęć aktywnego uczestnictwa Polski w EPBiO, wykorzystując do tego jednak siły przewidziane do operacji w ramach NATO. Następuje zatem przewartościowanie polskiego stanowiska wobec EPBiO, które niezależnie od prawdziwych motywów za nim stojących przybiera znacznie bardziej pozytywny wymiar. Ostateczne stanowisko polski wobec EPBiO w latach 2000—2001 było umiarkowane — wyrażano zadowolenie z wzmocnienia Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa UE, jednak przy zachowaniu prymatu strategicznego NATO dla polskiej polityki zagranicznej⁵⁷. Stanowisko to w następnych latach pozostało praktycznie niezmiennie, przy jedynie nieznacznym przenoszeniu akcentów na poszczególne jego elementy. Wstąpienie do Unii Europejskiej nie spowodowało rewolucyjnej zmiany polskiego stanowiska: pomimo wspierania EPBiO ciągle najważniejszą rolę gwaranta bezpieczeństwa międzynarodowego Polski ma pełnić NATO⁵⁸. Polskie stanowisko zakładało, że działania UE mają na celu wzmocnienie NATO, więzi transatlantycznych i umożliwienie wzrostu zaangażowania Stanów Zjednoczonych w bezpieczeństwo europejskie⁵⁹. Polska dążyła do zapewnienia równowagi między NATO a UE, aby utrzymać skuteczne i jednolite NATO oraz odpowiedni stopień zaangażowania Stanów Zjednoczonych w Europie, przy założeniu, że to one stanowią podstawowy gwarant bezpieczeństwa Polski⁶⁰. Nawet po przystąpieniu do UE polskie stanowisko było również umiarkowanie pozytywne, realizujące w sferze politycznej jedynie niezbędne minimum oczekiwane od członka Unii Europejskiej. Dopiero 2008 rok przyniósł nagłą intensyfikację politycznego zaangażowania Polski w realizację i przekształcanie EPBiO — wyrażono wsparcie dla francuskich idei przemian w EPBiO⁶¹, zwiększono udział Polski w Europejskiej Agencji Obrony oraz zintensyfikowano prace nad udziałem polskich jednostek w tworzeniu Grup Bojowych Unii Europejskiej⁶². Zgodnie z polskim, raczej sceptycznym, stanowiskiem wobec EPBiO niektóre zmiany w WPZiB oraz EPBiO przewidziane przez traktat lizboński wydają się zgodne w polską polityką i aspiracjami. Dotyczy to przede wszystkim

⁵⁶ K. Miszczak: *Polska a rozwój Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony*. „Sprawy Międzynarodowe” 2007, nr 3, s. 15.

⁵⁷ R. Podgorzańska: *Stanowisko Polski wobec Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa...*, s. 97—98.

⁵⁸ Zob. A. Domagała: *Integracja Polski z Unią Europejską...*, s. 238—241.

⁵⁹ J. Tymanowski: *Sąsiedzkie państwa wschodnie...*, s. 222.

⁶⁰ J. Bugajski, I. Teleki: *Atlantic Bridges: America's New European Allies*. Rowman & Littlefield Publishing Group 2006, s. 81.

⁶¹ M. Terlikowski: *Europejska Polityka Bezpieczeństwa i Obrony w programie prezydencji francuskiej*. W: „Biuletyn PISM” Nr 33(501). Warszawa 2008.

⁶² „Rocznik Strategiczny 2008/09”. Warszawa 2009, s. 300.

realizacji większości zadań WPZiB poprzez współpracę międzyrządową oraz kształtowania wspólnej polityki bezpieczeństwa na podstawie zasady równości wobec traktatów⁶³. Bezpieczeństwo narodowe pozostaje nadal elementem prowadzonej autonomicznie przez państwa członkowskie polityki (suwerenność). Podczas konferencji międzyrządowej w Lizbonie Polska zabiegała o utrzymanie struktury filarowej WPZiB oraz utrzymanie głosowania jednomyślnością w Radzie Europejskiej i Radzie Unii Europejskiej⁶⁴, tym samym proponując zachowanie uprzedniego, nie do końca skutecznego kształtu EPBiO.

Polska polityka bezpieczeństwa dokładnie odzwierciedla wskazane stanowisko wobec Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony, podlegała również bardzo zbliżonej ewolucji. Wspomniane w wystąpieniu ministra spraw zagranicznych Andrzeja Olechowskiego w Sejmie 21 stycznia 1994 roku⁶⁵ uwarunkowania polskiej polityki bezpieczeństwa w zasadniczej części nadal są aktualne: Polska ciągle nie jest w stanie samodzielnie zagwarantować własnego bezpieczeństwa (co jest tym bardziej prawdziwe dla wszystkich poza Niemcami⁶⁶ sąsiadów Polski, dysponujących odpowiednio mniejszym potencjałem militarnym), a region Europy Środkowo-wschodniej ciągle nie jest bezpieczny (aczkolwiek mówienie współcześnie o próżni lub szarej strefie bezpieczeństwa nie wydaje się uzasadnione). W ujęciu historycznym Polska polityka zagraniczna oraz bezpieczeństwa od 1991/1992 roku skierowana była przede wszystkim na uzyskanie członkostwa w NATO i UZE⁶⁷ oraz, w dalszej perspektywie, w Unii Europej-

⁶³ Był to postulat zgłaszany nie tylko przez Polskę, lecz również przez Czechy, Holandię, Wielką Brytanię; zob. K. Miszczak: *Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa*. „Sprawy Międzynarodowe” 2007, nr 4, s. 110.

⁶⁴ Ibidem, s. 112.

⁶⁵ Informacja ministra spraw zagranicznych o bieżącej sytuacji międzynarodowej i ewentualnych zagrożeniach dla Polski z niej wynikających, 10 posiedzenie Sejmu II kadencji. Sprawozdanie stenograficzne dostępne na stronie: <http://orka2.sejm.gov.pl/Debata2.nsf>.

⁶⁶ Niemcy również opierają swoją politykę bezpieczeństwa na współpracy z NATO. Natomiast niemieckie poparcie dla rozwoju EPBiO jest stałe i niezależne od tego, która partia sprawuje rządy w Niemczech. Zob. P. Belkin: *German Foreign and Security Policy: Trends and Transatlantic Implications*. CRS Report for Congress, 20 May 2009, s. 3. Pełny tekst raportu dostępny m.in. na stronie: <http://fas.org/sgp/crs/index.html>.

Warto jednak wskazać, że Niemcy od 1992 roku stanowczo i wspólnie popierały rozwój ETBiO oraz EPBiO. Już wytyczne polityki obronnej z 1992 roku wskazywały, że jednym z głównych zadań Niemiec jest umacnianie integracji europejskiej w dziedzinie obrony, równoległe do współpracy w ramach NATO. Biała Księga z 2006 roku dotycząca bezpieczeństwa Niemiec powtarza tezę, że fundamentem obronności Niemiec jest członkostwo w NATO, przy wskazaniu, że EPBiO nie jest wobec niego konkurencyjne, lecz tworzy drugi mocny filar bezpieczeństwa. Zob. A. Zięba: *Koncepcja bezpieczeństwa Niemiec*. W: *Bezpieczeństwo międzynarodowe...*, s. 127–134.

⁶⁷ J. Tymanowski: *Sąsiedzkie państwa wschodnie...*, s. 181, 187, 209; I. Pawlikowska: *Koncepcje bezpieczeństwa...*, s. 268–269, 281.

skiej. NATO było słowem kluczem do polskich rozważań o bezpieczeństwie już od wczesnych lat dziewięćdziesiątych, a Wspólnoty Europejskie i Unia Europejska nie były postrzegane jako gwarant bezpieczeństwa — znacznie większą rolę w tym zakresie odgrywała w polskiej polityce zagranicznej efemeryczna Unia Zachodnioeuropejska⁶⁸. Koncepcja rozwijania szerokiej współpracy pomiędzy NATO i UE nadal jest w Polsce popularna. Widzi się w niej remedium na problemy bezpieczeństwa globalnego, gdyż UE miałyby przyjąć rolę gwaranta rozwoju potencjału obronnego poszczególnych państw członkowskich, zaś NATO byłoby obciążone planowaniem i prowadzeniem operacji⁶⁹. Problem takiej koncepcji tkwi w założeniu, że Unia Europejska zadowoli się co najwyżej drugorzędną rolą (co w świetle ciągłego rozwoju WPZiB i EPBiO nie wydaje się prawdopodobne), oraz w słabościach samego NATO (koncentrowanie się NATO przede wszystkim na operacjach typu *out-of-area*, a nie na klasycznym modelu obrony terytorialnej). Postrzeganie UE i NATO jako dwóch filarów wspólnego bezpieczeństwa jest bez wątpienia zasadne, lecz dokładne funkcje pełnione przez te dwie organizacje będą musiały zostać określone inaczej niż w przedstawianej propozycji.

Lektura polskiej *Strategii Bezpieczeństwa Narodowego* z 2007 roku⁷⁰ potwierdza spostrzeżenia dotyczące kierunków polskiej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Punkt 19. *Strategii* wskazuje, że: „W wymiarze globalnym kluczową rolę odgrywają Stany Zjednoczone, które są gwarantem bezpieczeństwa międzynarodowego [...]”; z kolei punkt 25. stanowi: „W Polskim interesie leży, aby Sojusz Północnoatlantycki pozostał instrumentem zbiorowej obrony państw członkowskich [...]. Interesom polskim służy umacnianie transatlantyckiej wspólnoty, zacieśnianie stosunków między Stanami Zjednoczonymi i Unią Europejską, zwłaszcza ich kooperatywności oraz komplementarności w dziedzinie bezpieczeństwa. Polsce, jako bliskiemu sojusznikowi Stanów Zjednoczonych, zależy na umacnianiu zaangażowania tego państwa w Europie, jako siły gwarantującej bezpieczeństwo i stabilizującej relacje polityczno-militarne na kontynencie”. Ciągłe kluczową pozycję w polskim rozumieniu bezpieczeństwa zajmuje NATO, co potwierdza między innymi punkt 48. *Strategii*: „Rozbudowa wszechstronnej współpracy bilateralnej z głównym sojusznikiem Polski powinna być czynnikiem umacniającym więzi transatlantyckie, pozytyw-

⁶⁸ Zob. J. Tymanowski: *Sąsiedzkie państwa wschodnie...*, s. 217—221.

⁶⁹ S. Koziej: *Euroatlantycki „tandem bezpieczeństwa”*. W: *Bezpieczeństwo międzynarodowe...*, s. 58.

⁷⁰ *Strategia bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej* z 2007 roku to już czwarty taki dokument przyjęty w Polsce (jego wersje poprzedzające przyjęto w 1992, 2000 i 2003 roku). Pełny tekst aktualnej strategii jest dostępny na stronie: http://www.bbn.gov.pl/portal/pl/475/11444/Strategia_Bezpieczenstwa_Narodowego_RP.html.

nie wpływając na kształt i jakość współpracy NATO z Unią Europejską i Stanami Zjednoczonymi”. Członkostwo w NATO jest dla Polski fundamentem bezpieczeństwa zewnętrznego (punkt 41.) w jego wymiarze polityczno-wojskowym.

Unia Europejska wspominana jest w strategii raczej jako gwarant rozwoju i postępu, który niejako przy okazji przyczynia się do zwiększenia bezpieczeństwa kraju oraz do umocnienia pozycji Polski w świecie (punkt 18., punkt 26., punkt 44.), zaś zagrożeniem dla polskiego interesu staje się „ambicja traktowania UE jako przeciwwagi dla Stanów Zjednoczonych, a także niezdolności UE do kreowania wspólnej polityki” (punkt 32.). Jest to wewnętrznie sprzeczne założenie, gdyż poprzez budowanie zdolności kreowania wspólnej polityki, również polityki bezpieczeństwa i obrony, Unia Europejska automatycznie staje się przeciwwagą dla Stanów Zjednoczonych, nawet jeśli jej strategia postępowania nacechowana jest liberalnie, a jej partnerstwo ze Stanami Zjednoczonymi rozwija się jak najbardziej pozytywnie. Wspomniana analiza B. Posena wyraźnie wskazuje, że jakiegokolwiek rozwijanie zdolności zarządzania bezpieczeństwem przez Unię Europejską musi zmienić, choćby w nieznacznym stopniu, równowagę sił między Stanami Zjednoczonymi a Unią Europejską. Jednocześnie warto przypomnieć, że niemiecka polityka bezpieczeństwa uznaje EPBiO za równoległy, lecz niekonkurencyjny dla NATO filar bezpieczeństwa. Bardziej konstruktywne aspekty dotyczące polskiego bezpieczeństwa wskazuje dalsza część *Strategii*. Zgodnie z punktem 44. *Strategii* członkostwo w Unii Europejskiej zwiększa możliwości realizacji polskiej polityki bezpieczeństwa i zdolności oddziaływania międzynarodowego oraz zwiększa międzynarodową pozycję Polski. Natomiast wart odnotowania jest inny punkt *Strategii*. Zgodnie z punktem 46. Polska popiera rozwój EPBiO, rozwój stałej i zinstytucjonalizowanej współpracy między NATO i UE, w celu zapewnienia ich komplementarności oraz deklaruje wniesienie wkładu w działanie i rozwój EPBiO, tworzenie sił szybkiego reagowania i grup bojowych oraz osiągnięcie Europejskiego Celu Operacyjnego w 2010 roku. Jest to najpełniejsze i najbardziej pozytywne wyrażenie polskiego stanowiska wobec EPBiO ze wszystkich dotychczasowych. Stanowcze stwierdzenie, że Polska zaangażuje się w realizację tej polityki (co stanowi oficjalną afirmację dotychczasowego postępowania RP), należy przyjąć z uznaniem.

Dodatkowe światło na omawianą problematykę rzuca analiza oficjalnych wystąpień ministrów spraw zagranicznych Polski w latach 2003—2009. Pozwala ona na odszukanie prawidłowości w polskim postrzeganiu EPBiO w okresie bezpośrednio poprzedzającym akcesję do UE oraz w okresie członkostwa w UE. Pierwsze analizowane wystąpienie to przedstawiona w Sejmie przez W. Cimoszewicza informacja rządu na temat polskiej poli-

tyki zagranicznej w 2003 roku⁷¹. Dotyczy ono przede wszystkim informacji o zakończeniu negocjacji akcesyjnych z Unią Europejską. Problematyka EPBiO została poruszona — jednak tylko w postaci wzmianki — w wypowiedzi ministra: „[...] traktujemy europejską politykę w sprawach obrony jako komplementarną wobec NATO i zamierzamy w niej aktywnie uczestniczyć”. Informacja zawiera znaczącą z politycznego i wojskowego punktu widzenia deklarację udziału Polski w operacjach prowadzonych przez Unię Europejską. Rok później, na 67. posiedzeniu Sejmu, W. Cimoszewicz⁷² stwierdził: „[...] logika integracji europejskiej czyni nieuchronną współpracę w dziedzinie bezpieczeństwa i obronności”, a sama Unia Europejska musi posiadać środki, również wojskowe, aby móc w pełni realizować swoją politykę i konkretne zadania prowadzone w jej ramach. Minister zapowiedział również przystąpienie Polski do wszystkich przedsięwzięć i form współpracy, które nie będą osłabiać pozycji i funkcji NATO, w tym przystąpienie do Europejskiej Agencji Obrony. Tak przedstawione stanowisko wpisuje się w założone we wcześniejszej części tego wystąpienia zadanie aktywnego włączenia się w kształtowanie Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa UE, umacniania tożsamości Unii jako aktora sceny międzynarodowej. Kolejna informacja MSZ o zadaniach polskiej polityki zagranicznej (z 2005 roku, przedstawiona przez Adama Daniela Rotfelda na 96. posiedzeniu Sejmu IV kadencji), ujmując kwestie EPBiO jeszcze bardziej zwięźle. Wskazano w nim na zadanie dotyczące utrwalenia miejsca Polski jako odpowiedzialnego członka Unii Europejskiej, zaangażowanego w realizację WPZiB oraz EPBiO. W wystąpieniu tym po raz kolejny jednak potwierdzono podstawowe założenie polskiej polityki zagranicznej — zachowanie uprzywilejowanego charakteru stosunków ze Stanami Zjednoczonymi.

Kolejna informacja o zadaniach polskiej polityki zagranicznej przedstawiona przez ministra spraw zagranicznych pochodzi z 2006 roku — została przedstawiona przez Stefana Mellera na 10. posiedzeniu Sejmu V kadencji⁷³. Powieliła ona postulat wspierania procesu formowania EPBiO tak, aby była komplementarna wobec NATO. Zawiera również nowy postulat, dotyczący współdziałania pomiędzy Siłami Odpowiedzi NATO a Grupami Bojowymi UE. Rozwój Europy powinien toczyć się z uwzględnieniem roli USA, zaś „wspólnota transatlantycka pozostaje tym fundamentem, na którym budujemy nasze bezpieczeństwo”. Analizowany w niniej-

⁷¹ Sprawozdanie stenograficzne z wystąpienia na 40. posiedzeniu Sejmu IV kadencji, jak również z wszystkich pozostałych wystąpień ministrów spraw zagranicznych Polski cytowanych w tym podrozdziale, dostępne na stronie: <http://orka2.sejm.gov.pl/Debata4.nsf>.

⁷² Informacja Ministra Spraw Zagranicznych o zadaniach polskiej polityki zagranicznej w 2004 roku.

⁷³ Informacja Ministra Spraw Zagranicznych o zadaniach polskiej polityki zagranicznej w 2006 roku, przedstawiona na 10. posiedzeniu Sejmu V kadencji 15 lutego 2006 roku.

szym szkicu problem został zatem poruszony co najwyżej pobieżnie. Również kolejna informacja, przedstawiona w 2007 roku przez minister Annę Fotyę (41. posiedzenie Sejmu V kadencji)⁷⁴ zawiera przede wszystkim postulat zachowania polskiej suwerenności w NATO oraz zapewnienia Sojuszowi możliwości zachowania pozycji skutecznego instrumentu zbiorowej obrony: „[...] chcemy [...], żeby głos Polski w ramach Sojuszu Północnoatlantyckiego był głosem suwerennym, a nie głosem rozmytym przez układ sił i pozycję wewnątrz Unii Europejskiej”. EPBiO w tej informacji nie pojawia się nawet jako wzmianka, wyparta przez informacje dotyczące planowanej reformy Unii Europejskiej.

Dwa końcowe z analizowanych wystąpień zostały przedstawione przez Radosława Sikorskiego. W informacji o zadaniach polskiej polityki zagranicznej z 2008 roku minister zawarł słowa: „Polska silna mocą solidarnej Unii Europejskiej”⁷⁵. Stwierdzeniu temu towarzyszyła zapowiedź większego zaangażowania w prace Unii Europejskiej. W wystąpieniu wskazano również, że UE powinna aktywnie włączać się w zapewnianie bezpieczeństwa oraz przywracanie pokoju, lecz ten aspekt działalności UE powinien uzupełniać, a nie dublować NATO. Według ministra, Polska chce mieć dwa silne filary bezpieczeństwa, lecz nie chce być zmuszona do wybierania tylko jednego z nich. Polskie priorytety w ramach EPBiO nakreślone w informacji z 2008 roku to: reagowanie kryzysowe, pomoc humanitarna, szkolenie kadr, zaangażowanie w prace Europejskiej Agencji Obrony, wspieranie rozbudowy Grup Bojowych Unii Europejskiej, dyskusja nad rewizją Europejskiej Strategii Bezpieczeństwa z 2003 roku. W informacji z 2009 roku⁷⁶, znamienne, znacząco więcej miejsca poświęcono omówieniu przyczyn zabójstwa obywatela polskiego przez terrorystów działających na terytorium Pakistanu niż strategicznym interesom i postulatом Polski wobec EPBiO. Zawiera ona jednak niezwykle ważne oficjalne wyrażenie poglądu, że Polska opowiada się za zachowaniem równowagi pomiędzy art. 5 Traktatu Waszyngtońskiego a misjami prowadzonymi przez NATO poza strukturą art. 5, czyli tzw. operacji *out-of-area*. Do tej pory problem ten nie wywołał w Polsce poważnej debaty, pozostał nieobecny w oficjalnych wystąpieniach władz i dużej części literatury przedmiotu. W omawianym wystąpieniu znajduje się jedynie krótka, pozbawiona bardziej szczegółowych postulatów wzmianka, że Polska będzie uczestniczyć w rozwoju EPBiO.

⁷⁴ Informacja Ministra Spraw Zagranicznych o zadaniach polskiej polityki zagranicznej w 2007 roku, przedstawiona na 41. posiedzeniu Sejmu V kadencji 11 maja 2007 roku.

⁷⁵ Informacja Ministra Spraw Zagranicznych o założeniach polskiej polityki zagranicznej w 2008 roku, przedstawiona na 15. posiedzeniu Sejmu VI kadencji 7 maja 2008 roku.

⁷⁶ Informacja Ministra Spraw Zagranicznych o zadaniach polskiej polityki zagranicznej w 2009 roku, przedstawiona na 35. posiedzeniu Sejmu VI kadencji 13 lutego 2009 roku.

Spostrzeżeniem, które można odnotować po chociażby pobieżnej analizie przytoczonych informacji o zadaniach polskiej polityki zagranicznej w kolejnych latach, jest stwierdzenie, że EPBiO i europejska debata dotycząca postrzegania bezpieczeństwa jest w wystąpieniach polskich władz obecna jedynie jako problem drugorzędnej rangi. Po nagłym zwiększeniu skali obecności tematyki bezpieczeństwa europejskiego w informacji ministra spraw zagranicznych z 2008 roku w następnym roku powrócono do zauważalnego wcześniej postrzegania EPBiO przez Polskę jako drugorzędnego celu polityki zagranicznej, traktowanego w sferze politycznej i ideologicznej lapidarnie. Bardzo często problem ten przewijał się jedynie w formie jednozdaniowej wzmianki, zagubionej wśród rozważanych szerzej problemów dotyczących polskiej pozycji w Unii Europejskiej, strategicznego partnerstwa ze Stanami Zjednoczonymi oraz problemu zapewnienia poczesnej roli NATO. W wystąpieniach swoich ministrów Polska wyraża wobec EPBiO w najlepszym razie umiarkowane zaangażowanie; w najgorszym — *désintéressement*. Polityczna debata, dotycząca realizacji zobowiązań Polski w EPBiO i rozwijania jej zaangażowania, jest zminimalizowana, co poważnie ogranicza polski wpływ na kształt światowego porządku bezpieczeństwa⁷⁷. Jest to w świetle panującego w Polsce konsensusu tym bardziej zaskakujące, że Unia Europejska jest priorytetowym, fundamentalnym obszarem zaangażowania polskiej polityki zagranicznej⁷⁸. Jednak analiza przeprowadzona tylko na podstawie oświadczeń ministrów i strategii bezpieczeństwa nie byłaby pełna bez uwzględnienia praktycznego polskiego zaangażowania w realizację EPBiO, które, zadziwiająco wobec tak umiarkowanego entuzjazmu zauważalnego w oficjalnych dokumentach i w wystąpieniach władz, jest dość znaczące.

Początkiem zintensyfikowanego polskiego zaangażowania w operacje wojskowe prowadzone poza granicami kraju są wczesne lata dziewięćdziesiąte, jakkolwiek już wcześniej Polska wysyłała wojska do udziału w misjach pokojowych ONZ⁷⁹. Od 1992 roku Polska jest uczestnikiem wielu misji stabilizacyjnych i pokojowych na Bałkanach, początkowo jako członek misji UNPROFOR w Bośni i Hercegowinie, następnie tamże w ramach misji IFOR/SFOR, misji KFOR w Kosowie, jak również przez udział polskiego batalionu w Brygadzie Nordycko-Polskiej (następnie przekształconej w Nordycko-Polską Grupę Bojową)⁸⁰. Wraz z ewolucją polskiego stosunku do EPBiO zwią-

⁷⁷ M. Ziółkowski: *Polityka bezpieczeństwa Polski — inny punkt wyjścia*. „Sprawy Międzynarodowe” 2008, nr 4, s. 26.

⁷⁸ Zob. m.in. S. Parzymies: *Polska w zjednoczonej Europie*. W: *Polska w stosunkach międzynarodowych*. Red. S. Bieleń. Warszawa 2007, s. 106.

⁷⁹ Po raz pierwszy polski kontyngent wziął udział w misji pokojowej ONZ w 1973 roku, realizując zadania w ramach operacji UNEF w Egipcie, a następnie w operacji UNDOF. W 1989 roku Polacy wzięli udział w operacji UNTAG w Namibii.

⁸⁰ B. Balcerowicz: *Polskie wojny*. W: „Rocznik Strategiczny 2008/09”. Warszawa 2009, s. 24—25.

szło się zaangażowanie Polski w misje realizowane przez UE. W pierwszej misji wojskowej Unii Europejskiej prowadzonej w ramach EPBiO uczestniczyli Polacy. Polska nie uczestniczyła jedynie w dwóch z sześciu dotychczas prowadzonych operacji wojskowych UE — w operacji „Artemis” w Demokratycznej Republice Konga oraz pierwszej operacji morskiej EPBiO — antypirackiej misji EU NAVFOR „Atalanta” prowadzonej w Rogu Afryki. Warto również zaznaczyć, że Polska brała udział nie tylko w operacjach wojskowych, lecz także między innymi w misji AMIS II w Darfurze (zaangażowanie rzeczowe i udział jednego eksperta), EUJUST „Themis” w Gruzji (udział jednego eksperta) oraz szeregu innych misji cywilnych i policyjnych⁸¹. Interesującą realizacją priorytetów polskiej polityki zagranicznej przez udział w misjach EPBiO jest konsekwentna promocja wschodniego kierunku polityki zagranicznej, między innymi przez udział w misji EUJUST w Gruzji i EUBAM na granicy ukraińsko-mołdawskiej⁸². Do tej pory polscy żołnierze uczestniczyli w czterech misjach wojskowych Unii Europejskiej:

1. Operacja **EUFOR „Concordia”** w byłej Jugosłowiańskiej Republice Macedonii to historycznie pierwsza operacja wojskowa UE. Trwała od 31 marca do 15 grudnia 2003 roku. Podstawą prawną operacji było *Wspólne Działanie Rady 2003/92/WPZIB* z 27 stycznia 2003 roku oraz *rezolucja Rady Bezpieczeństwa ONZ numer 1371* z 26 września 2001 roku. Celem misji było ustabilizowanie sytuacji i zapewnienie bezpieczeństwa w Macedonii podczas rozruchów, napięć i starć związanych z etnicznymi problemami tego kraju (konflikt z mniejszością albańską stanowiącą ok. 25% ludności państwa). W misji uczestniczyło 13 z 15 ówczesnych państw członkowskich UE. Polska była jednym z 14 państw niebędących członkami Unii Europejskiej biorących udział w misji⁸³. Na podstawie porozumienia z Unią Europejską w operacji uczestniczyło 17 polskich żołnierzy, a Polska partycypowała w finansowych kosztach operacji⁸⁴. Liczebność jednostek UE wyniosła ogółem 357 osób, z czego ok. 4,76% stano-

⁸¹ Misja EUPM w Bośni i Hercegowinie (ok. 12 policjantów), EUPOL Proxima w Macedonii (3 policjantów), EULEX Kosowo (ok. 100 policjantów i ekspertów cywilnych).

⁸² Wspomina o tym raport sporządzony przez Urząd Komitetu Integracji Europejskiej w 2008 roku. Zob. *Cztery lata członkostwa Polski w UE. Bilans kosztów i korzyści społeczno-gospodarczych*. UKIE, Warszawa 2008, s. 133. Pełny tekst raportu dostępny na stronie <http://www.ukie.gov.pl/raport2008>.

⁸³ Z tych 14 państw (Bułgaria, Czechy, Estonia, Islandia, Kanada, Litwa, Łotwa, Norwegia, Polska, Rumunia, Słowacja, Słowenia, Turcja, Węgry) 10 zostało członkami Unii Europejskiej, jedno (Turcja) od 2005 roku prowadzi negocjacje akcesyjne i jedno (Islandia) niedawno złożyło formalny wniosek o członkostwo w Unii Europejskiej.

⁸⁴ *Agreement between the European Union and the Republic of Poland on the participation of Polish armed forces in the European Union force (EUF) in the former Yugoslav Republic of Macedonia*. „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej” L 285, z 1 listopada 2003 roku, s. 44—51.

- wili Polacy. Po zakończeniu operacji „Concordia” rozpoczęto w Macedonii operację policyjną UE „Proxima”, w której również uczestniczyli funkcjonariusze z Polski.
2. Operację **EUFOR „Althea”** w Bośni i Hercegowinie rozpoczęto 2 grudnia 2004 roku, przejmując odpowiedzialność za utrzymanie stabilności i pokoju w Bośni od misji IFOR/SFOR. Podstawą misji jest rezolucja *RB ONZ 1551* z 9 lipca 2004 roku oraz *Wspólne Działanie Rady 2004/570/WPZIB* z 12 lipca 2004 roku. W misji uczestniczyło ok. 7200 żołnierzy (z 22 państw UE i 11 państw trzecich). Udział Polaków w szczytowym momencie wyniósł ok. 275 osób. Po restrukturyzacji operacji w lutym 2007 roku zmniejszono liczebność jednostek biorących w niej udział do ok. 2200 żołnierzy. Obecnie polscy żołnierze wchodzi w skład Wielonarodowego Batalionu Manewrowego, w liczbie 205 żołnierzy i 7 pracowników wojska. Udział polskich żołnierzy w tej misji wahał się od ok. 3,81% w początkowym okresie do ok. 9,31% po reorganizacji.
 3. Operacja **EUFOR RD Congo** miała na celu zabezpieczenie wyborów prezydenckich w Kongo, ochronę personelu ONZ realizującego misję MONUC oraz zapewnienie bezpieczeństwa ludności cywilnej w przypadku wystąpienia rozruchów lub konfliktu. Podstawą prawną była rezolucja *RB ONZ 1671* z 25 kwietnia 2006 roku oraz *Wspólne Działanie Rady 2006/319/WPZIB*. Misję realizowano od 30 lipca do 30 listopada 2006 roku. Kontyngent Unii Europejskiej liczył ok. 2400 żołnierzy, zaś łączny udział polskich żołnierzy wyniósł 131 osób, co stanowiło trzeci według liczebności kontyngent po kontyngentach niemieckim i francuskim⁸⁵. Ogółem polska jednostka stanowiła ok. 5,45% całego personelu.
 4. **EUFOR Chad/CAR** to trwająca od 28 stycznia 2008 roku do 15 marca 2009 roku operacja Unii Europejskiej w Czadzie i Republice Środkowoafrykańskiej. Mandat obejmował zapewnienie ochrony ludności cywilnej, przekazanie pomocy humanitarnej oraz ochronę personelu i operacji ONZ w regionie. Podstawę prawną stanowiła rezolucja *RB ONZ 1778* z 25 września 2007 roku oraz *Wspólne Działanie Rady 2007/677/WPZIB* z 15 października 2007 roku. Była to piąta operacja wojskowa Unii Europejskiej, a zarazem pierwsza misja zrealizowana z udziałem wielu typów jednostek oraz stosunkowo dużej liczebności zaangażowanych w nią sił. Operacja ta zasługuje na szczególną uwagę, gdyż w jej realizację Polska zaangażowała największe siły spośród wszystkich misji UE, w których brała udział. Misja liczyła ok. 3700 żołnierzy pochodzących z 23 państw członkowskich UE i 3 państw trzecich (Albania, Chorwacja, Rosja), z czego w polu działały siły 19 państw,

⁸⁵ B. Górka-Winter: *Misja Unii Europejskiej w Demokratycznej Republice Konga (EUFOR RD Congo)*. W: „Biuletyn PISM”. Nr 44 (384). Warszawa 2006.

w tym Polski. Największy kontyngent wojsk przekazała Francja (ok. 2100 żołnierzy), na drugim co do wielkości miejscu były kontyngenty z Polski i Irlandii (po 400 żołnierzy). Generał Bogusław Pacek został mianowany zastępcą Dowódcy Operacji. Ogółem polscy żołnierze stanowili ok. 10,81% wszystkich sił zaangażowanych w tę operację. Po zakończeniu operacji 15 marca 2009 roku jej obowiązki zostały przejęte przez misję ONZ MINURCAT, w której również uczestniczą polscy żołnierze.

Operacja UE w Czadzie może być traktowana jako dowód, że Polska znacznie zwiększyła swoje zaangażowanie w tego typu przedsięwzięcia. Można jednak wskazać, że dowodzi to również jednego z problemów polskiego zaangażowania w operacje międzynarodowe — skupienia się na działającym, a nie na samym działaniu i jego efektach oraz skupienia się na uzyskaniu poparcia konkretnego państwa lub organizacji, a nie na wykonaniu zadania. Z takich założeń wynika skoncentrowanie się na jak największym udziale kontyngentów wojskowych, a nie na działaniach cywilnych oraz skupienie się na realizacji zobowiązań wynikających z solidarności wobec danego sojusznika, a nie na realizowaniu interesów państwa⁸⁶.

Poza stosunkowo obszernym uczestnictwem w misjach wojskowych i cywilnych Polska, zgodnie z decyzją Rady Ministrów z 6 lipca 2004 roku, jest członkiem Europejskiej Agencji Obrony⁸⁷. Obecnie polscy eksperci objęli 4 stanowiska w EAO, w tym 3 eksperckie. Polska uczestniczy też w dwóch ważnych programach EAO dotyczących inwestycji i rozwoju technologicznego sił zbrojnych: JIP-FP oraz JIP-ICET. Należy również przytoczyć decyzję ministra obrony narodowej Bogdana Klicha z maja 2008 roku o przystąpieniu Polski do Eurokorpusu. Polska jest też zaangażowana w realizację jednego z bardziej ambitnych projektów Unii Europejskiej w ramach EPBiO — tworzenie Grup Bojowych Unii Europejskiej.

Pojęcie „grupa bojowa” oznacza najmniejszą efektywną militarnie, wiarygodną, zdolną do szybkiego rozlokowania, koherentną jednostkę zdolną do samodzielnego działania lub do przeprowadzenia wstępnej fazy większej operacji⁸⁸. Grupa bojowa to zintegrowany batalion, wyposaż-

⁸⁶ O. Osica: *Falszywy motyw i słabe państwo*. W: „Rocznik Strategiczny 2008/09”. Warszawa 2009, s. 41—42.

⁸⁷ Ł. Kulesa: *Europejska Agencja Obrony*. W: „Biuletyn PISM”. Nr 57 (245). Warszawa 2004.

⁸⁸ Taką definicję podaje Sekretariat Rady Unii Europejskiej w broszurze z lutego 2007 roku *EU Council Secretariat Factsheet EU BATTLEGROUPS*, dostępnej na stronach internetowych Rady Unii Europejskiej w języku angielskim. Jest to definicja pochodząca z tekstu deklaracji Rady Europejskiej z 17/18 czerwca 2004 roku w sprawie Europejskiego Celu Operacyjnego 2010 (*European Headline Goal 2010*). Punkt czwarty deklaracji podaje przytoczoną tu definicję grupy bojowej. Tekst deklaracji: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/2010_Hheadline_Goal.pdf.

żony w komponent dowodzenia i wsparcia, zdolny do szybkiej dyslokacji⁸⁹. Koncepcja utworzenia niewielkich jednostek szybkiego reagowania w strukturach EPBiO po raz pierwszy pojawia się w dokumentach końcowych spotkania w Helsinkach w 1999 roku, następnie podczas francusko-brytyjskiego spotkania w Le Touquet 4 lutego 2003 roku. Czerpiąc z doświadczeń uzyskanych podczas operacji Artemis, na kolejnym spotkaniu francusko-brytyjskim w Londynie 24 listopada 2003 roku wspomniano o tym, że UE powinna być w stanie uruchomić niewielką, prowadzoną autonomicznie operację stabilizacyjną lub pokojową w ciągu 15 dni od podjęcia decyzji o konieczności jej realizacji. Po kolejnych konsultacjach (przeprowadzonych między innymi na szczepku ministrów obrony 6 kwietnia 2004 roku w Brukseli) utworzenie grup bojowych zostało zapowiedziane w deklaracji Europejskiego Celu Operacyjnego 2010 (projekt zgłoszono podczas *Military Capabilities Conference* w listopadzie 2004 roku)⁹⁰. Zgodnie z celem operacyjnym 2010 Unia Europejska potrzebuje sił, które są elastyczne, mobilne i zdolne do interoperacyjności (punkt 3.). Celem UE jest uzyskanie zdolności do stosunkowo szybkiego rozmieszczenia niewielkich, lecz samodzielnych i samowystarczalnych jednostek wojskowych poza granicami Unii Europejskiej. Wielkość tej jednostki odpowiada mniej więcej samodzielnemu wzmocnionemu batalionowi liczącemu około 1500 żołnierzy. Polska bierze udział w jednej istniejącej grupie bojowej i w procesie formowania dwóch kolejnych.

Polska, Niemcy, Litwa, Łotwa i Słowacja podpisały 13 listopada 2006 roku porozumienie w sprawie utworzenia wspólnej grupy bojowej, w której Polska będzie odgrywać rolę tzw. państwa ramowego (*framework nation*), ponoszącego główną odpowiedzialność za utworzenie grupy, zobowiązanego do wystawienia co najmniej połowy jej personelu wojskowego, organizacji dowództwa, szkoleń oraz organizacji łączności i rozpoznania⁹¹. Polska przeznaczyła do udziału w tej grupie bojowej ok. 1500 żołnierzy (grupa bojowa ma liczyć łącznie 2500 żołnierzy), głównie z 17. Wielkopolskiej Brygady Zmechanizowanej, która pełni również podobną funkcję w ramach Sił Odpowiedzi NATO. Grupa bojowa ma rozpocząć dyżur 1 stycznia 2010 roku. Udział polskiej jednostki wcześniej przeznaczonej do współpracy z NATO ukazuje problem podwójnego obłożenia obowiązkami tych samych jednostek, co w efekcie może prowadzić do nachodzenia na siebie okresów aktywności, eliminując daną jednostkę z puli sił dostępnych dla NATO lub UE⁹².

⁸⁹ Ibidem.

⁹⁰ B. Górka-Winter: *Grupy bojowe Unii Europejskiej — koncepcja, proces formowania, perspektywy*. W: „Biuletyn PISM”. Nr 69 (409). Warszawa 2006.

⁹¹ Ibidem.

⁹² Wskazywany w literaturze problem podwójnego przeznaczenia tych samych jednostek w ramach NATO i Grup Bojowych UE (tzw. *double-hatted forces*). Zob. R.L. Nichol-

Powołanie wspólnej grupy bojowej jest rozważane w ramach Trójkąta Weimarskiego (Francja, Niemcy, Polska)⁹³. Spotkanie ministrów obrony państw Trójkąta Weimarskiego miało miejsce 25 lipca 2006 roku, następnie 28 stycznia 2009 roku odbyła się w Warszawie pierwsza runda międzynarodowych rozmów w sprawie utworzenia tej grupy. Planowana jednostka miałaby rozpocząć działalność i dyżur bojowy najwcześniej w pierwszej połowie 2013 roku. Weimarska Grupa Bojowa, jeżeli powstanie, będzie drugą grupą, w której Polska obejmie funkcję państwa ramowego.

Najnowszy, jeszcze nie całkiem skonkretyzowany, projekt dotyczy powołania trzeciej grupy bojowej z udziałem Polski. Grupa ta łączyłaby siły polskie, słowackie i węgierskie, w przyszłości z ewentualnym udziałem wojsk Ukrainy. Inicjatywa w tej sprawie została ogłoszona podczas spotkania szefów sztabów generalnych Czech, Słowacji, Polski i Węgier 26—28 stycznia 2007 roku.

Sąsiedzi Polski wobec EPBiO

Twierdzenie dotyczące wyłonienia się po zakończeniu zimnej wojny nowego, względnie spójnego regionu geopolitycznego — Europy Środkowo-Wschodniej — jest zdecydowanie uzasadnione. Większość państw regionu w zbliżonym czasie dokonała transformacji ustrojowej, przekształcenia gospodarczego oraz akcesji do NATO i Unii Europejskiej. Równocześnie udało się powołać szereg inicjatyw regionalnych i partykularnych organizacji międzynarodowych ułatwiających współpracę regionu jako całości oraz jego zintegrowanie z Europą Zachodnią⁹⁴. Głównym beneficjentem rewolucji geopolitycznej i wyłonienia się nowego regionu była Polska⁹⁵. Wskazana przez R. Kuźniara rewolucja geopolityczna oraz integracja z Unią Europejską nie rozwiązała jednak wszystkich problemów regionu w dziedzinie bezpieczeństwa. Pomimo zjednoczenia się Europy przez rozszerzenie Unii Europejskiej, ustabilizowanie przemian demokratycznych i trwający proces bogacenia się społeczeństw Europy Środkowo-Wschodniej,

son: *Regional/National Security...*, s. 227—228; P. Belkin: *German Foreign and Security Policy: Trends and Transatlantic Implications*. CRS Report for Congress, 20 May 2009, s. 6.

⁹³ Zob. *Polska państwem ramowym w ramach Weimarskiej Grupy Bojowej UE*, informacja prasowa MON dostępna na stronie internetowej Ministerstwa Obrony Narodowej: <http://www.wp.mil.pl/pl/artypk/6433>.

⁹⁴ Szerzej zob. R. Kuźniar: *Geopolityka i polityka bezpieczeństwa Polski*. „Sprawy Międzynarodowe” 2008, nr 1, s. 56—57.

⁹⁵ Ibidem, s. 49.

region ten jako całość ciągle stoi przed poważnymi zagrożeniami i wyzwaniem międzynarodowymi. Regionalne zagrożenia dla Polski i jej sąsiadów z UE występują nadal, choć nie są to zagrożenia interesów żywotnych państw, takie jak na przykład groźba agresji. Zagrożenia przybierają rozmaite inne formy — upadek pomarańczowej rewolucji i destabilizacja sytuacji politycznej i gospodarczej na Ukrainie; „powrót Rosji”, prowadzącej mocarstwową politykę zagraniczną; wzrost nacjonalizmów i dojście do władzy wielu partii politycznych, odwołujących się do populistycznych nastrojów społecznych i wykorzystujących agresywną retorykę⁹⁶; spektakularny upadek dotychczasowego projektu tarczy antyrakietowej i związane z nim napięcia w stosunkach z Rosją⁹⁷; napięcia polityczne związane z niezgodną z prawem międzynarodowym interwencją Stanów Zjednoczonych w Iraku w 2003 roku oraz tzw. listem ośmiu⁹⁸, który unaoczniał podział między państwami europejskimi; rosnące, choć ciągle niewielkie, zagrożenie zamachami terrorystycznymi w państwach regionu, godzące przede wszystkim w Polskę, jako najbardziej zaangażowane wojskowo w operacje międzynarodowe państwo regionu⁹⁹; proliferacja broni masowego rażenia. Innym ważnym historycznym czynnikiem destabilizującym sytuację Europy Środkowo-Wschodniej było nieuregulowanie do końca wschodniej granicy Europy, zarówno w rozumieniu *limes* obszaru cywilizacyjnego¹⁰⁰, jak i granic poszczególnych państw, ustalonych na dłuższy czas dopiero po II wojnie światowej. Współcześnie problem ten stracił na znaczeniu, a granice państw zostały ostatecznie ustalone w szeregu porozu-

⁹⁶ Wskazuje się na problem wzrostu nacjonalizmów w państwach Europy Wschodniej, wzrost poparcia i wygrane wybory przez konserwatywną, nacjonalistyczną prawicę w Polsce, Słowacji, na Litwie, w Czechach. Zob. F.S. Larrabee: *Europa Wschodnia — Zagrożenia i szanse*. „Sprawy Międzynarodowe” 2006, nr 4, s. 5, 13—15; M. Stolarczyk: *Czynniki sprzyjające i utrudniające jednoczenie Europy...*, s. 35—37.

⁹⁷ 14 sierpnia 2008 roku podpisano porozumienie Polski i Stanów Zjednoczonych w sprawie tarczy antyrakietowej, zakładające utworzenie na terytorium polskim co najmniej jednej bazy obsadzonej przez żołnierzy amerykańskich. Jednak 17 września 2009 roku prezydent Stanów Zjednoczonych ogłosił, że dotychczasowy plan realizacji projektu tarczy antyrakietowej zostanie poddany ponownemu oszacowaniu i ponownej ocenie. Oświadczenie prezydenta USA zob. http://www.whitehouse.gov/the_press_office/Remarks-by-the-President-on-Strengthening-Missile-Defense-in-Europe/.

⁹⁸ List popierający amerykańską interwencję w Iraku podpisany 30 stycznia 2003 roku przez przywódców 8 państw europejskich (5 członków UE oraz 3 państwa kandydujące — Polska, Czechy, Węgry). Reperkusje polityczne listu ośmiu były odczuwalne przez cały okres przed polską akcesją do UE.

⁹⁹ Szerzej m.in. w: K. Kubiak: *Zmierzch dynamitierdów — świt ludobójców. Ewolucja charakteru współczesnego terroryzmu*. W: *Czy zmierzch terroryzmu? Case-studies i wnioski dla Polski*. Red. R. Borkowski. Oświęcim 2008, s. 43—46; T. Aleksandrowicz: *Terroryzm międzynarodowy*. Warszawa 2008, s. 152—158.

¹⁰⁰ M. Stolarczyk: *Czynniki sprzyjające i utrudniające jednoczenie Europy...*, s. 36.

mięć między zainteresowanymi państwami. Zagrożenia dla Polski i polskich interesów narodowych są zasadniczo tożsame z zagrożeniami wspólnymi dla całego regionu.

Pochodną cechą wyłonienia się Europy Środkowo-Wschodniej jako spójnego geopolitycznie regionu stojącego przed podobnymi zagrożeniami jest względna homogeniczność polityki zagranicznej i stosunku państw tego regionu do EPBiO. Syntetycznie ujmując problem, stosunek tych państw opiera się na: postrzeganiu UE i NATO jako dwóch filarów stabilności Europy; sprzeciwie wobec dzielenia się Europy; dokładaniu starań, aby rozwój EPBiO nie osłabił więzi transatlantyckiej Europy ze Stanami Zjednoczonymi; skoncentrowaniu się na strategicznym celu osiągnięcia integracji ze Wspólnotami Europejskimi¹⁰¹. Inną cechą wspólną dla państw regionu jest fakt, że ich koncepcje bezpieczeństwa charakteryzują się zimnowojennym jego postrzeganiem, opartym na twardym wymiarze bezpieczeństwa, najbliższym koncepcji obronnej i strukturze, którą można odnaleźć w Sojuszu Północnoatlantyckim¹⁰². Równocześnie zarówno w Polsce, jak i w innych państwach regionu toczy się dyskusja dotycząca roli oraz wielkości armii¹⁰³. Wielkość, stan wyszkolenia i profil sił zbrojnych każdego państwa określa jego możliwości uczestnictwa w operacjach międzynarodowych oraz stopień takiego zaangażowania. Problemem dla modernizacji i profesjonalizacji armii państw regionu będą negatywne skutki kryzysu finansowego, wywołujące ograniczenie wydatków budżetowych i nieuchronne zmniejszenie środków przeznaczanych na obronność. Państwa członkowskie Unii Europejskiej, będące jednocześnie sąsiadami Polski i jej partnerami, prezentują różne podejścia do EPBiO:

1. Niemieckie podejście do EPBiO można scharakteryzować krótko jako pełne poparcie, niezależne od polityki wewnętrznej i partii rządzącej, przy równoległym traktowaniu NATO jako równorzędnego filaru bezpieczeństwa. Niezmiennie w stanowisku Niemiec przewija się założenie, że to NATO powinno być najważniejszą organizacją gwarantującą bezpieczeństwo w Europie, jednak przy stałym podkreślaniu, że rozwijanie EPBiO wzmacniać ma Unię Europejską jako cywilne mocarstwo oraz wspomagać NATO¹⁰⁴. Znamienne jest stwierdzenie J. Fischera, według którego Unia Europejska ma być pokojowym i cywilnym mocarstwem, a EPBiO nie ma prowadzić do militaryzacji UE, lecz do jej wzmocnienia¹⁰⁵.

¹⁰¹ I. Pawlikowska: *Koncepcje bezpieczeństwa...*, s. 262.

¹⁰² Ibidem, s. 263.

¹⁰³ F.S. Larrabee: *Europa Wschodnia...*, s. 8—9.

¹⁰⁴ R. Zięba: *Rola Niemiec w Polityce Zagranicznej i Bezpieczeństwa Unii Europejskiej*. „Sprawy Międzynarodowe” 2007, nr 2, s. 103; P. Belkin: *German Foreign...*, s. 3.

¹⁰⁵ M. Gül: *The Culture of Restraint or the Quest for Normality: German Foreign and Security Policy*. “Review of International Law and Politics” 2007, T. 3, nr 9, s. 148.

Niemcy od 1992 roku stanowczo popierały rozwój WPZiB, a później EPBiO. Wytyczne niemieckiej polityki obronnej z 1992 roku wskazywały, że jednym z głównych zadań Niemiec jest umacnianie integracji europejskiej w dziedzinie obrony równoległe do współpracy w ramach NATO. W niemieckiej Białej Księdze dotyczącej bezpieczeństwa z 2006 roku powtórzono tezę, że fundamentem obronności Niemiec jest członkostwo w NATO, przy wskazaniu, że EPBiO nie jest wobec niego konkurencyjne, lecz tworzy drugi mocny filar bezpieczeństwa¹⁰⁶. Podczas konferencji w Turynie w 1996 roku Niemcy opowiadały się za uwspółnotowaniem II Filaru i jego wzmocnieniem, jak również za pełnym włączeniem UZE do UE. Propozycja ta nie została jednak uwzględniona w Traktacie Amsterdamskim. Podczas pełnienia przez Niemcy prezydencji w Radzie Europejskiej w pierwszej połowie 1999 roku włączono zagadnienie ukształtowania EPBiO do programu prezydencji, aktywnie wspierając decyzje Rady Europejskiej podjęte w Kolonii w czerwcu 1999 roku¹⁰⁷.

Stanowisko niemieckie odzwierciedlało przyjęte przez to państwo federalistyczne podejście do integracji europejskiej. Polskie stanowisko, znacznie bardziej sceptyczne i ostrożne, z rozumieniem bezpieczeństwa opartego na dwóch filarach (głównym filarem jest NATO, uzupełniającym filarem jest EPBiO) może stanowić punkt sporny dla stosunków polsko-niemieckich, przede wszystkim w kontekście znalezienia rozwiązania problemu wzmocnienia EPBiO przy jednoczesnym zachowaniu roli i pozycji NATO. Jest to również związane z poważną różnicą w postrzeganiu integracji i suwerenności — dla Polski gwarantem bezpieczeństwa jest pełna suwerenność państwa, możliwie nieograniczona przez instrumenty ponadnarodowe, a dla Niemiec gwarantem bezpieczeństwa jest integracja oparta na paradygmacie ponadnarodowym, a tym samym na osłabionej roli państwa¹⁰⁸. W toku dyskusji dotyczących Traktatu Konstytucyjnego stanowisko niemieckie nie uległo zasadniczej zmianie, było jednak bardzo silnie uwarunkowane kryzysem irackim z 2003 roku, który paradoksalnie zbliżył do siebie konsekwentnie reprezentującą doktrynę integracji międzyrządowej Francję i Niemcy, przyjmującą doktrynę federalistyczną¹⁰⁹.

¹⁰⁶ Zob. A. Zięba: *Koncepcja bezpieczeństwa Niemiec*. W: *Bezpieczeństwo międzynarodowe...*, s. 127—134.

¹⁰⁷ R. Zięba: *Rola Niemiec...*, s. 94—97; B.R. Posen: *European Union Security...*, s. 170—171.

¹⁰⁸ K. Miszczak: *Niemcy i Polska wobec europejskiej polityki bezpieczeństwa*. „Sprawy Międzynarodowe” 2005, nr 1, s. 104—105; R. Zięba: *Rola Niemiec...*, s. 98.

¹⁰⁹ Ibidem, s. 100—102.

2. Czechy postrzegają swoje bezpieczeństwo w sposób bardzo zbliżony do polskiego jego rozumienia¹¹⁰. *Strategia Bezpieczeństwa Republiki Czeskiej* z 2002 roku¹¹¹ wskazuje, że interesem strategicznym Czech jest (punkt 15. *Strategii*) utrzymanie globalnej roli ONZ jako stabilizatora społeczności międzynarodowej, utrzymanie silnego partnerstwa transatlantyckiego w ramach NATO oraz budowanie strategicznego partnerstwa między NATO a UE. Rozbudowywanie zdolności obronnych NATO i UE ma postępować według zasady komplementarności. Punkt 20. *Strategii* wskazuje na NATO jako na podstawową organizację gwarantującą bezpieczeństwo w obszarze Euro-Atlantyckim. Punkt 21. wskazuje na rozwój UE w dziedzinie bezpieczeństwa i obrony, gdzie priorytetem jest zapobieganie kryzysom oraz realizacja zadań petersberskich. *Strategia* w kilku kolejnych punktach kładzie duży nacisk na rozwijanie współpracy pomiędzy NATO a UE (wspomina o tym między innymi punkt 15., 39. i 40. *Strategii*). *Strategia Bezpieczeństwa* przewiduje możliwość użycia siły zbrojnej w przypadkach przewidzianych przez zobowiązania wobec NATO oraz UE, zawsze jednak według zasad określonych w Karcie Narodów Zjednoczonych (punkt 42. *Strategii*). W związku z omawianą wcześniej treścią nowego art. 42 ust. 7 Traktatu o Unii Europejskiej w wersji zmienionej przez Traktat Lizboński, dotyczącą ustanowienia zobowiązania do wspólnej obrony w Unii Europejskiej, punkt 42. *Strategii Bezpieczeństwa* Czech pozwala na użycie siły w ramach określonych przez traktat o Unii Europejskiej. Cechą wspólną polityki bezpieczeństwa Czech i Polski jest traktowanie NATO jako podstawowego filaru bezpieczeństwa militarnego (punkt 53.) oraz partnerstwo transatlantyckie ze Stanami Zjednoczonymi jako jego uzupełnienie (punkt 56.).

Czechy wydają się wspierać rozwój zdolności wojskowej UE i tworzenie wspólnego podejścia NATO oraz UE do planowania obrony i spraw bezpieczeństwa. Czechy biorą udział w operacji EUFOR „Althea”, EUPM EUJUST LEX i misji policyjnej „Proxima”. Jednak zaangażowanie tego państwa w realizację misji EPBiO jest umiarkowane, i wydaje się, że znacznie większe znaczenie dla Czech mają misje NATO. W operacji EUFOR „Althea” w Bośni i Hercegowinie wzięło udział 65 żołnierzy z Republiki Czeskiej. Dla porównania — w operacji wielonarodowej w Iraku brało udział ok. 100 czeskich żołnierzy, zaś w siłach ISAF w Afganistanie kontyngent czeski liczył w 2009 roku aż 340 żołnierzy. W sferze politycz-

¹¹⁰ Szerzej na temat polityki bezpieczeństwa Republiki Czeskiej i ustrojowych jej uwarunkowań: L. Frank, J. Procházka: *Czech Defence Policy and its Institutional and Documentary Framework*. “Strategic Impact” 2007, Vol. 1, s. 56—62.

¹¹¹ Tekst dostępny w języku angielskim na stronie Ministerstwa Spraw Zagranicznych Republiki Czeskiej: http://www.mzv.cz/jnp/en/foreign_relations/security_policy/security_strategy_of_the_czech_republic.html.

nej znamienne jest postępowanie Republiki Czeskiej w trakcie pełnienia prezydencji w Radzie Europejskiej i Radzie Unii Europejskiej w pierwszej połowie 2009 roku. Tematyka bezpieczeństwa i problemy związane z realizacją EPBiO nie zostały uznane za priorytet prezydencji. Aktywność w tym zakresie ograniczono do utrzymania funkcjonujących już misji wojskowych i cywilnych oraz wyrażenia politycznego wsparcia dla projektów dotyczących uzupełnienia i wzmocnienia sił międzynarodowych biorących udział w operacji w Afganistanie oraz uruchomienia misji EULEX Kosowo. Postawa Czech była jednak bierna w bardziej kontrowersyjnych i trudniejszych kwestiach, takich jak problem planowanej misji Unii Europejskiej w Gwinei Bissau. Wskazuje się, że ogólnym wrażeniem, które można było odnieść z działań Czech podczas pełnienia prezydencji było zminimalizowanie wkładu w kształtowanie EPBiO podczas czeskiej prezydencji¹¹².

3. Najnowsza, pochodząca z 2005 roku, *Strategia Bezpieczeństwa Republiki Słowackiej*¹¹³ omawia słowackie zaangażowanie w prace NATO oraz EPBiO¹¹⁴. Zgodnie z tym dokumentem, członkostwo Słowacji w NATO traktowane jest jako znaczące wzmocnienie jej bezpieczeństwa (punkt 9. *Strategii*) oraz jako gwarant bezpieczeństwa i instrument realizacji słowackich interesów narodowych w dziedzinie bezpieczeństwa (punkt 68.). Sojusz ma być głównym forum transatlantyckiego dialogu i współpracy między Europą i Ameryką Północną. Z kolei członkostwo w Unii Europejskiej jest dla Słowacji czynnikiem gwarantującym stabilność polityczną i gospodarczą (punkt 10. *Strategii*), lecz nie wspomina się o UE jako o gwarancie bezpieczeństwa państwa. Słowacja deklaruje, że weźmie udział we wspólnym formułowaniu i wprowadzaniu WPZiB oraz będzie wspierać rozwój zdolności wojskowych UE w ramach EPBiO, jednak w celu zapewnienia jej komplementarności z NATO (punkt 69.). Równocześnie wprost odrzuca koncepcję dublowania zdolności NATO przez EPBiO. W doktrynie bezpieczeństwa Słowacji, podobnie jak w Czechach i w Polsce, szczególne miejsce zajmują Stany Zjednoczone (punkt 73. *Strategii*), będące jej strategicznym sojusznikiem, zachęcanym przez Słowację do aktywnego zaangażowania w Europie. Z omówionego dokumentu wyłania się wizja postrzegania bezpieczeństwa międzynarodowego w sposób bardzo podobny do polskiego, nadający szczególne znaczenie relacjom ze Stanami Zjed-

¹¹² Szerzej zob. J. Herz: *The Czech Presidency, ESDP and missed opportunities*, ISIS "European Security Review" 2009, nr 45, July.

¹¹³ Pełny tekst strategii w języku angielskim dostępny na stronie internetowej Ministerstwa Obrony Republiki Słowackiej: <http://www.mod.gov.sk/265/documents.php?mnu=199>.

¹¹⁴ E. Nečej: *The Security Strategy of the Slovak Republic and the European Security Strategy*, "Strategic Impact" 2007, Vol. 2, s. 47.

noczonymi i widzący w UE przede wszystkim gwaranta stabilności gospodarczej.

Bardziej szczegółowe ujęcie EPBiO w doktrynie wojskowej i politycznej Słowacji można znaleźć w *Strategii Obronności Słowacji* z 2005 roku¹¹⁵, której punkt 12. stanowi, że Słowacja identyfikuje się z podstawowymi celami i zadaniami wynikającymi z Koncepcji Strategicznej NATO oraz Europejskiej Strategii Bezpieczeństwa. Z kolei punkt 14. tego dokumentu postuluje, że Słowacja aktywnie bierze udział w rozwoju EPBiO i rozwoju zdolności obronnej UE, niezależnie od współpracy lub we współpracy z NATO, ONZ i OBWE. Można stwierdzić, że dwa dokumenty strategiczne konstruują dość pozytywne stanowisko Słowacji wobec EPBiO. Jednak słowaccy eksperci ds. bezpieczeństwa są raczej sceptyczni wobec perspektyw rozwoju EPBiO. Wskazują oni, że ambicje UE są zbyt wygórowane wobec posiadanych zasobów¹¹⁶. Słowacja była jednym z ostatnich państw UE, które zadeklarowały udział w tworzeniu Grup Bojowych UE. Obecnie Słowacja zaangażowana jest w tworzenie dwóch takich grup — w ramach polsko-niemiecko-słowacko-litewsko-łotewskiej oraz czesko-słowackiej grupy bojowej. Słowaccy żołnierze biorą udział tylko w jednej operacji UE — w siłach EUFOR „Althea” bierze udział ok. 40 żołnierzy. Można zatem stwierdzić, że pomimo deklarowanego poparcia wobec rozwijania autonomicznej zdolności zarządzania bezpieczeństwem w Unii Europejskiej Słowacja pozostaje nawet bardziej sceptyczna i niezdecydowana niż Polska i Czechy, a jej zaangażowanie materialne w działalność EPBiO jest bardzo niewielkie.

4. Litewskie władze początkowo entuzjastycznie podchodziły do projektu EPBiO, nie chcąc pozwolić, aby Litwa została pozbawiona wpływu na zmiany zachodzące w II Filarze UE, jednak ogólny stosunek Litwy do EPBiO, w tym do projektu tworzenia Grup Bojowych Unii Europejskiej, jest raczej sceptyczny¹¹⁷. Litwa współpracowała już wcześniej z członkami Unii Europejskiej w sprawach wojskowych, między innymi zawarła tzw. porozumienie helikopterowe z Danią oraz uczestniczyła w misji ONZ w Chorwacji w 1994 roku. Było to również pierwsze z państw bałtyckich, które rozpoczęło udział w międzynarodowych operacjach poko-

¹¹⁵ Pełny tekst strategii w języku angielskim dostępny na stronie internetowej Ministerstwa Obrony Republiki Słowackiej: <http://www.mod.gov.sk/265/documents.php?mnu=199>.

¹¹⁶ E. Nečej, V. Tarasovič: *The view of the Slovak security community on EU's active security engagement*. „Strategic Impact” 2008, Vol. 1, s. 38.

¹¹⁷ Na Litwie, w Estonii i na Łotwie zwraca się również uwagę na problem podwójnego zaangażowania tych samych jednostek w Grupy Bojowe UE i siły NATO. Zob. *The Nordic Countries and the European Security and Defence Policy*. Eds. A.J.K. Bailes, G. Herolf, B. Sundelius. SIPRI 2006, s. 380—390.

jowych¹¹⁸. Następnym etapem rozwoju międzynarodowej współpracy wojskowej Litwy było utworzenie na mocy porozumienia podpisanego w Visby w 1994 roku Bałtyckiego Batalionu Pokojowego (BALTBAT) złożonego z wojsk Litwy, Łotwy i Estonii oraz Litewsko-Polskiego Batalionu Sił Pokojowych (LITPOLBAT) utworzonego w Warszawie w 1997 roku¹¹⁹. Podstawowymi regionalnymi partnerami wojskowymi Litwy są w pierwszej kolejności państwa skandynawskie, w drugiej — Polska¹²⁰.

Litewska Narodowa Strategia Bezpieczeństwa z 28 maja 2002 roku (w jej uaktualnionej wersji z 20 stycznia 2005 roku)¹²¹ została opracowana we współpracy z ekspertami poleconymi Litwie przez Departament Obrony Stanów Zjednoczonych¹²². Traktuje ona o EPBiO jedynie we wzmiankach, nawet bardziej lakonicznie niż podobne dokumenty w pozostałych państwach regionu. Punkt 1.4. *Strategii* wskazuje, że Litwa postrzega swoje bezpieczeństwo przez pryzmat polityki bezpieczeństwa NATO i Unii Europejskiej. Następnie *Strategia* określa w punkcie 6.1.2.1., że celem Litwy jest aktywny udział w EPBiO, z zastrzeżeniem, że udział ten pozwoli wzmocnić partnerstwo transatlantyckie ze Stanami Zjednoczonymi. Wskazuje to wyraźnie na subsydiarną rolę EPBiO wobec NATO i Stanów Zjednoczonych w litewskiej polityce zagranicznej. Punkt 6.1.3.2. *Strategii* uznaje partnerstwo strategiczne ze Stanami Zjednoczonymi za ostoję bezpieczeństwa europejskiego. Z kolei punkt 6.1.3.3. wskazuje na strategiczne partnerstwo Litwy i Polski, które ma być rozwijane na wszystkich poziomach, jednak z pominięciem wskazania na wojskową płaszczyznę partnerstwa z Polską.

Wyrażana jest opinia, że dla Litwy Unia Europejska i NATO odgrywają dwie różne role. UE to mocarstwo cywilne, zapewniające jedynie stabilność gospodarczą, zaś NATO to gwarant bezpieczeństwa oparty na sile wojskowej¹²³. Równocześnie to partnerstwo transatlantyckie jest fundamentem bezpieczeństwa Litwy¹²⁴. Wszystko to sprawia, że przyjęcie EPBiO na Litwie było raczej chłodne. Zrozumiałe staje się, że Litwa dąży do tego, aby fundamentem europejskiego bezpieczeństwa było NATO,

¹¹⁸ L. Linkevicius: *Participation of Lithuanian Troops in International Peace Support Operations*. "Baltic Defence Review" 1999, Vol. 1, s. 2—3.

¹¹⁹ Zob. ibidem, s. 3—4.

¹²⁰ *The Nordic Countries...*, s. 379.

¹²¹ Pełny tekst w języku angielskim dostępny na stronie internetowej: http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=262943.

¹²² G. Statkeviciute: *The Lithuanian National Security Strategy*. "Baltic Defence Review" 2002, Vol. 7, s. 14.

¹²³ G. Miniotaite: *Lithuania's Security and Defence Policy*. In: *New Security Issues in Northern Europe: the Nordic and Baltic States and the ESDP*. Ed. C. Archer. Routledge 2008, s. 165.

¹²⁴ Ibidem, s. 168.

nieograniczone zdublowanymi w ramach EPBiO strukturami i funkcjami. Litwa, pomimo udziału w jednej grupie bojowej UE, znacznie aktywniej angażuje się w działalność NATO niż w rozwój EPBiO¹²⁵. Ponadto udział Litwinów w operacjach UE był co najwyżej symboliczny — przykładowo, w operacji „Althea” bierze udział jeden oficer sztabowy wojsk litewskich. Wydaje się zatem, że stanowisko Litwy jest jeszcze bardziej ostrożne i sceptyczne niż stanowiska prezentowane przez pozostałe państwa regionu.

5. Podstawowym uwarunkowaniem kształtu i kierunku polityki zagranicznej Federacji Rosyjskiej jest umiejscowienie jej w prerogatywach władzy prezydenta, do którego należy wytyczanie kierunków polityki zagranicznej i jej realizacja¹²⁶. Zatem to od osoby piastującej urząd prezydenta zależeć będzie stosunek Rosji do EPBiO.

Przewartościowanie koncepcji dotyczącej pozycji i roli Rosji w stosunkach międzynarodowych spowodowało przyjęcie przez nią paradygmatu imperialnego w polityce zagranicznej i sformułowanie nowej doktryny równowagi sił, opartej na postulowanym multipolarnym charakterze świata oraz opozycji wobec hegemonicznej roli Stanów Zjednoczonych¹²⁷. Drugim ważnym czynnikiem jest próba sformułowania rosyjskiego stosunku do integracji europejskiej i odpowiedniej reakcji na nią. Taką reakcją jest przyjęcie przez Rosję założenia polityki zagranicznej wobec Europy, dotyczącego utworzenia dwóch biegunów Europy (tworzących razem tzw. Wielką Europę), a tym samym dwóch ośrodków władzy — Unii Europejskiej z jednej strony i Wspólnoty Niepodległych Państw pod przewodnictwem Rosji z drugiej¹²⁸. Innym ważnym czynnikiem rosyjskiej polityki zagranicznej jest percypowanie Unii Europejskiej jako Europy bez Amerykanów, niestanowiącej żadnego zagrożenia militarnego, a jednocześnie będącej aktorem równoważącym pozycję Stanów Zjednoczonych na świecie¹²⁹.

¹²⁵ Ibidem.

¹²⁶ Wywodzi się to z początków budowy ustroju demokratycznej Rosji, gdy Borys Jelcyń opierał politykę zagraniczną i kontakty międzynarodowe na osobistych relacjach z przywódcami pozostałych państw. Zob. S. Bieleń: *Identyfikacja Rosji w stosunkach międzynarodowych*. W: *Polityka zagraniczna Rosji*. Red. S. Bieleń, M. Raś. Warszawa 2008, s. 15—19.

¹²⁷ S. Bieleń: *Powrót Rosji do gry wielkomocarstwowej*. W: *Rosja w okresie prezydentury Władimira Putina*. Red. A. Stępień-Kuczyńska, S. Bieleń. Łódź—Warszawa—Toruń 2008, s. 231, 239—242; S. Bieleń: *Identyfikacja Rosji...*, s. 24—29; 34—39.

¹²⁸ M. Raś: *Europejska Polityka Federacji Rosyjskiej*. W: *Polityka zagraniczna Rosji...*, Warszawa 2008, s. 91—93.

¹²⁹ L. Kasčiūnas, Ž. Vaičiūnas: *Russia's policy towards the EU: the search for the best model*. „Lithuanian Foreign Policy Review” 2007, Vol. 19, s. 40; M. Raś: *Europejska Polityka Federacji Rosyjskiej...*, s. 109.

Powołanie EPBiO może pomóc zrealizować jeden z postulatów rosyjskiej polityki zagranicznej — stworzenie trójkąta strategicznego UE—Rosja—Stany Zjednoczone¹³⁰. Przy takim rozumieniu roli EPBiO oraz UE logicznym wnioskiem jest stwierdzenie, że Rosja powinna przynajmniej częściowo wspierać ich rozwój, gdyż może to leżeć w jej interesie. Pierwotnie polityka Rosji zmierzała do intensyfikacji dialogu z UE w tej dziedzinie, jednak stan ten trwał tylko do 2001 roku. Dialog w sprawie EPBiO rozpoczęto na szczycie UE—Rosja w Moskwie (maj 2000 roku), a następnie w Paryżu (październik 2000 roku) przyjęto wspólną deklarację *Rozbudowa dialogu i współpracy w sprawach polityki i bezpieczeństwa w Europie*. Celem tych spotkań było nadanie impulsu dla rozwoju wzajemnych stosunków w dziedzinie bezpieczeństwa wojskowego i politycznego. Od tego momentu stosunek Rosji do EPBiO staje się sceptyczny i niechętny. Chcąc brać udział w jej formułowaniu i realizacji Rosja wydaje się nie końca rozumieć istotę EPBiO jako wewnętrznego instrumentu realizowania polityki zagranicznej UE, opartego na wspólnym działaniu państw członkowskich UE¹³¹. Również w tym zakresie Rosja preferuje dialog bilateralny z każdym państwem członkowskim UE z osobna, a nie z UE jako całością, nie do końca postrzegając UE jako partnera i samodzielnego uczestnika stosunków międzynarodowych. Rosja i UE nie postrzegają się nawzajem jako przeciwników, koncentrując się na korzyściach płynących ze współpracy¹³², choć liczba punktów spornych w dziedzinie bezpieczeństwa międzynarodowego pomiędzy nimi ciągle jest znacząca. Interwencja rosyjska w Gruzji w sierpniu 2008 roku stanowi chyba najpoważniejszy dotąd problem w stosunkach UE—Rosja. Nie należy jednak przeceniać wpływu tego wydarzenia na zbieżne w podstawowych założeniach interesy gospodarcze i strategiczne Unii Europejskiej i Rosji. Może prowadzić jedynie do krótkoterminowego ochłodzenia wzajemnych stosunków. Kolejnym punktem spornym jest amerykański projekt budowy tarczy antyrakietowej, w którym Rosja widzi powrót do polityki czasów zimnej wojny i bardzo zdecydowanie krytykuje to przedsięwzięcie¹³³.

Podstawowym dokumentem wewnętrznym Federacji Rosyjskiej dotyczącym stosunków dwustronnych z UE jest *Strategia rozwoju stosunków Federacji Rosyjskiej z Unią Europejską w perspektywie średniookresowej na lata 2000—2010*. Strategia nie wspomina wprost o współpracy

¹³⁰ A. Bryc: *Rosja w XXI wieku: gracz światowy czy koniec gry?* Warszawa 2009, s. 154.

¹³¹ Ibidem, s. 154—155.

¹³² M. Raś: *Europejska Polityka Federacji Rosyjskiej...*, s. 116.

¹³³ M. Ziółkowski: *Polityka bezpieczeństwa Polski — inny punkt wyjścia*. „Sprawy Międzynarodowe” 2008, nr 4, s. 42.

w ramach obronności i bezpieczeństwa, koncentrując się na współpracy gospodarczej, finansowej, naukowej i legislacyjnej. Pewne światło na omawiany problem może rzucić zawarty w strategii średniookresowej postulat „wzmacniania strategicznego partnerstwa” UE i Rosji przez budowę tzw. wspólnych przestrzeni, z których jedna dotyczy bezpieczeństwa zewnętrznego¹³⁴. Warto jednak wspomnieć, że w momencie przyjęcia przez Rosję strategii średniookresowej formuła EPBiO nie była jeszcze ustalona, zatem niemożliwe było skodyfikowanie założeń polityki zagranicznej. Kolejnym ważnym krokiem było przyjęcie w Hadze w 2005 roku czterech „map drogowych”¹³⁵ dotyczących wspólnych przestrzeni współpracy Unii Europejskiej z Rosją. Mapa drogowa dotycząca wspólnej przestrzeni bezpieczeństwa zewnętrznego obejmuje wspólne działania na arenie międzynarodowej, współpracę w zakresie walki z terroryzmem i proliferacją broni masowego rażenia jak również współdziałanie w zakresie reagowania kryzysowego oraz obrony cywilnej¹³⁶. Jedynym elementem EPBiO ujętym w omawianej mapie drogowej jest postulowanie rozwijania współpracy pomiędzy Europejską Agencją Obrony a Rosją. Wydaje się zatem, że w dokumentach strategicznych Federacji Rosyjskiej problem jej stosunku do EPBiO nie jest obecny.

Niezwykle trudno jednoznacznie określić stosunek Rosji do projektu EPBiO. Wydaje się, że jest on raczej sceptyczny, nacechowany niezrozumieniem jej istoty, a problem ten odgrywa znikomą rolę we wzajemnych stosunkach dwustronnych UE—Rosja. Część literatury wskazuje na dążenie Rosji do ograniczenia roli i rozwoju EPBiO w strukturze UE, aby pośrednio przeciwdziałać wyłonieniu się Unii Europejskiej jako samodzielnego i autonomicznego aktora stosunków międzynarodowych¹³⁷. Wskazuje się, że w interesie Rosji leży fragmentacja EPBiO na dwie prędkości, aby spowolnić pełną integrację państw Europy Środkowo-Wschodniej z państwami tzw. Starej Europy. Jednak strona rosyjska najwyraźniej nie sformułowała jeszcze jasnego stosunku do EPBiO oraz WPZiB, ciągle mając problemy z ich rozróżnieniem i zrozumieniem¹³⁸. Wiele nawet formalnie opracowanych porozumień UE—Rosja nie jest realizowanych, a wzajemne stosunki tych podmiotów popadły ostatnio w stagnację.

¹³⁴ M. Raś: *Europejska Polityka Federacji Rosyjskiej...*, s. 109—111; 113.

¹³⁵ Pełny tekst czterech map drogowych dostępny jest w języku angielskim na stronie internetowej Delegacji Komisji Europejskiej w Rosji: http://www.delrus.ec.europa.eu/en/p_242.htm.

¹³⁶ *Road Map to the Common Space of External Security...*, s. 33.

¹³⁷ L. Kasčiūnas, Ž. Vaičiūnas: *Russia's policy towards the EU...*, s. 60.

¹³⁸ A. Nikitin: *Russian Perceptions and Approaches to Cooperation in ESDP*. In: *Russian Perceptions of the CFSP/ESDP*. Ed. D. Lynch. EU ISS 2006, s. 8—9.

6. Analiza stosunku Ukrainy do EPBiO nastrocza podobnych problemów jak analiza stosunku Federacji Rosyjskiej, przede wszystkim z powodu braku jej jasnego sformułowania. Ukraina *prima facie* koncentruje swoją politykę zagraniczną wobec UE na staraniach zmierzających do podpisania nowej umowy o stowarzyszeniu. Deklaracja wydana po szczycie UE—Ukraina, który odbył się w Paryżu 9 września 2008 roku, zapewnia, że taka umowa miała być podpisana już w marcu 2009 roku. Do tej pory jednak nie miało to miejsca.

Najważniejszym koncepcyjnym założeniem omawianej problematyki jest plan działania UE/Ukraina przyjęty 21 lutego 2005 roku. Jednym z priorytetów współpracy dwustronnej tych podmiotów jest rozwijanie możliwości wzmocnienia współdziałania w zakresie zarządzania kryzysami, wzmocnionej współpracy w dziedzinie rozbrojenia i nieprolifracji broni masowego rażenia oraz wzmocnionej współpracy w dziedzinie bezpieczeństwa regionalnego¹³⁹.

Pełniejsze jest zaangażowanie Ukrainy w sferze praktycznej realizacji EPBiO. Można stwierdzić, że relacje zostały w ostatnich latach zintensyfikowane przez udział ukraińskich policjantów i celników w misjach UE oraz udział żołnierzy ukraińskich w międzynarodowych ćwiczeniach wojskowych¹⁴⁰. Ukraińscy policjanci biorą obecnie udział w misji policyjnej UE w Bośni i Hercegowinie (5 policjantów i jeden ekspert cywilny), jak również w zakończonej już misji EUPOL „Proxima” w Macedonii. Ponadto na relacje UE—Ukraina w zakresie EPBiO znaczący wpływ ma trwająca od 2005 roku misja EUBAM. Misja ta realizowana jest na granicy ukraińsko-mołdawskiej i ma w założeniach pomóc tym państwom podnieść do standardów UE standard ochrony wspólnych granic i zarządzania ochroną granic. Drugim ważnym celem tej operacji jest mediacja w konflikcie naddniestrzańskim. EUBAM stanowi niezwykle ważny element współpracy Ukrainy i UE w dziedzinie bezpieczeństwa wewnętrznego, a zarazem zapewnia możliwość sprawdzenia zdolności Ukrainy do efektywnej współpracy w tej dziedzinie.

Jednak stosunki UE—Ukraina w dziedzinie EPBiO charakteryzuje brak podjęcia konkretnych deklaracji i działań, nawet pomimo podpisania porozumień w tym zakresie¹⁴¹. Wydaje się, że stosunek Ukrainy do EPBiO jest uwarunkowany jej staraniami o uzyskanie członkostwa w Unii Euro-

¹³⁹ *EU/Ukraine Action Plan*, pełny tekst dokumentu: http://ec.europa.eu/world/enp/partners/enp_ukraine_en.html.

¹⁴⁰ A. Dumała: *Stosunki Ukrainy z Unią Europejską*. W: *Ukraina w stosunkach międzynarodowych*. Red. M. Pietraś, T. Kapuśniak. Lublin 2007, s. 332.

¹⁴¹ J. Tymkiw: *Koncepcje polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Ukrainy*. W: *Ukraina w stosunkach międzynarodowych...*, s. 122.

pejskiej i ma być wyrazem i dowodem jej dobrej woli oraz zaangażowania w rozwiązywanie problemów międzynarodowych. Trudno zatem mówić o stosunku wobec EPBiO jako całości, kiedy podejmowane działania mają przede wszystkim na celu większą integrację w Unię Europejską. Bardziej zasadna byłaby analiza stosunku Ukrainy do UE jako całości niż do jej poszczególnych części składowych i polityki. Jednak w sytuacji poważnego kryzysu politycznego i gospodarczego na Ukrainie oraz odkładanej w czasie perspektywy akcesji do UE prawdopodobnie udział Ukrainy w EPBiO pozostanie symboliczny.

Synteza, perspektywy i rekomendacje

Z przedstawionych rozważań wyłania się w miarę spójny obraz EPBiO w polityce zagranicznej Polski i jej sąsiadów. Wszystkie wspomniane państwa sąsiedzkie Polski, jednak z zauważalnym pominięciem Niemiec, traktują EPBiO raczej sceptycznie i umiarkowanie angażują się w jej prace, preferując rozwijanie sojuszu dwustronnego ze Stanami Zjednoczonymi. Wnioski, które nasuwają się po analizie podejścia bezpośrednich sąsiadów Polski, są następujące:

1. Można zauważyć dużą różnicę w podejściu do EPBiO prezentowanym przez największego i najbogatszego sąsiada Polski, Republikę Federalną Niemiec, oraz w podejściu Polski, Czech, Słowacji i Litwy. Te ostatnie państwa prezentują podobne stanowiska, oparte na raczej sceptycznym traktowaniu EPBiO. Polska, Czechy, Słowacja, Litwa (oraz pozostałe państwa bałtyckie) prezentowały postawę podobną, bo wynikającą z bardzo zbliżonych okoliczności historycznych, opartych na znalezieniu się w bezpośredniej strefie wpływów ZSRR, poczuciu opuszczenia przez Europę, oraz uwarunkowanego tymi okolicznościami traktowania Stanów Zjednoczonych jako jedyne wiarygodnego partnera, a współpracy z nimi jako jedynej stabilnej gwarancji bezpieczeństwa¹⁴².

Polska pomimo ambiwalentnego stosunku do EPBiO jest zaangażowana w dość znacznym zakresie w realizację większości prowadzonych przez UE operacji. Udział w czterech z sześciu misji wojskowych oraz w większości misji cywilnych i policyjnych UE stanowi znaczny wkład w realizację EPBiO, odpowiadający polskim możliwościom finansowym

¹⁴² Szersza analiza przypadku państw bałtyckich: A. Molis: *Standpoint of the Baltic States Towards NATO and ESDP: The Russian Factor*. "Lithuanian Foreign Policy Review" 2008, Vol. 20, s. 10—11.

- i operacyjnym. Wydaje się, że występuje rozdzźwięk pomiędzy polityką zagraniczną Polski wobec EPBiO w jej wymiarze politycznym i ideologicznym oraz w wymiarze praktycznym i materialnym. Przypadek Polski, która na płaszczyźnie politycznej reprezentuje stanowisko raczej ambiwalentne, równocześnie angażując się w realizację misji i działań EPBiO, jest dowodem na zmarnowanie szansy skutecznego rozwoju pozycji państwa w strukturach UE. Samo zaangażowanie materialne nie wystarcza do skutecznego budowania wizerunku państwa i realizacji jego interesów. Konieczny jest również element polityczny i ideologiczny, nagłaśniający sukcesy i zaangażowanie materialne. Polska polityka zagraniczna zdecydowanie powinna wyrównać zaburzoną równowagę między tymi elementami, zwiększając swoją aktywność polityczną.
2. Polska, Czechy, Słowacja i Litwa wybrały bardzo podobne koncepcje bezpieczeństwa międzynarodowego. Są one oparte na równoległym udziale w działaniach NATO i Unii Europejskiej oraz postulowaniu komplementarności tych instytucji. Wydaje się również, że państwa te obecnie nie są w stanie wybrać jednej z tych dwóch organizacji jako ważniejszej struktury bezpieczeństwa. Konieczność dokonania takiego wyboru czasem ujmowana jest jako warunek *sine qua non* powodzenia każdej koncepcji bezpieczeństwa¹⁴³.
 3. Z koncepcji komplementarności i traktowania NATO oraz EPBiO jako dwóch wymiarów bezpieczeństwa wynika m.in. powszechność postulatu poszerzania współpracy między tymi strukturami¹⁴⁴, wskazywanego w polityce zagranicznej każdego z sąsiadów Polski.
 4. Możliwe jest wystąpienie konfliktu pomiędzy zaangażowaniem w działalność NATO oraz realizacją Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony UE, gdyż większość analizowanych państw może nie być w stanie sprostać wymogom stawianym przez obie organizacje, zarówno pod względem liczby dostępnych jednostek, jak i okresów ich dyżurowania¹⁴⁵.
 5. Relacje UE—Rosja, szczególnie w zakresie WPZiB oraz EPBiO, wchodzą w okres stagnacji i choć ich intensyfikacja w przyszłości jest nieunikniona, to obecnie można zaobserwować odsuwanie się od siebie tych

¹⁴³ Zob. I. Pawlikowska: *Koncepcje bezpieczeństwa...*, s. 271.

¹⁴⁴ Ibidem, s. 275—280; 285.

¹⁴⁵ Należy wspomnieć o wskaźniku zdolności ekspedycyjnej, oznaczającym liczbę żołnierzy sił zbrojnych danego państwa zdolnych do brania udziału w operacjach międzynarodowych wobec globalnej liczebności sił zbrojnych. Celem NATO jest utrzymanie wskaźnika udziału sił zbrojnych każdego państwa członkowskiego w każdym momencie na poziomie ok. 8%. Liczbę żołnierzy biorących udział w misji międzynarodowej należy przemnożyć co najmniej trzykrotnie, gdyż kiedy jedna zmiana realizuje misję, druga zmiana odpoczywa w kraju, trzecia zmiana jest szkolona do udziału w kolejnej, a czwarta zmiana jest rekrutowana. Nie wszystkie państwa sąsiedzkie Polski posiadają odpowiednio liczne siły zbrojne, aby angażować się w więcej niż dwie operacje międzynarodowe w jednym czasie.

dwóch podmiotów, wywołane między innymi kryzysem gruzińskim oraz kryzysem gazowym.

Utworzenie i rozwój EPBiO jest procesem korzystnym dla Unii Europejskiej oraz dla każdego państwa członkowskiego. Nie tylko pogłębia i poszerza integrację o nowe obszary, lecz również wywołuje inne korzystne następstwa:

- a) sprawniejsza militarnie Unia Europejska jest silniejszym i bardziej wiarygodnym, potencjalnie nawet równorzędnym, partnerem dla Stanów Zjednoczonych;
- b) silniejsza militarnie Unia Europejska jest lepszym gwarantem własnego bezpieczeństwa, szczególnie w sytuacji, w której interesy Stanów Zjednoczonych będą rozbieżne z interesami UE i jej członków;
- c) EPBiO może być skuteczną płaszczyzną realizacji polskich ambicji odgrywania znaczącej roli w UE; w wymiarze politycznym Polska, jako jedno z większych państw Unii, może starać się odgrywać rolę promotora polityki bezpieczeństwa UE; ponadto, chociaż Polska nie może liczyć na równorzędną współpracę w sektorze przemysłu zbrojeniowego z najważniejszymi producentami broni wśród państw UE (Wielka Brytania, Francja, Niemcy, Włochy, Hiszpania), to jednak może starać się odgrywać rolę promotora i koordynatora działań przemysłów zbrojeniowych swoich partnerów regionalnych, takich jak Słowacja czy Litwa;
- d) równoważenie potęgi Stanów Zjednoczonych przez umacnianie się UE jest korzystne dla obu stron, chociaż prawdopodobnie spotka się z próbami powstrzymania tego procesu lub przynajmniej jego ograniczenia przez USA;
- e) rozwój przemysłu koniecznego dla rozwoju sił zbrojnych państw Europy zapewni miejsca pracy i utworzenie kolejnego stabilnego filaru rozwoju gospodarczego kontynentu;
- f) prowadzenie polityki zagranicznej pozbawionej komponentu wojskowego przez Unię Europejską było przez pewien czas możliwe, współcześnie jest to jednak znacznie utrudnione i odbija się negatywnie na wiarygodności i skuteczności takiej polityki zagranicznej; wobec nowych, wielopłaszczyznowych zagrożeń bezpieczeństwa UE i jej członków skuteczne funkcjonowanie WPZiB pozbawionej jakiegokolwiek elementu militarnego nie jest już możliwe.

Ostatnim aspektem wartym rozważenia jest wpływ EPBiO na polskie interesy narodowe. Nie ulega wątpliwości, że w interesie narodowym Polski leży silna i sprawna Unia Europejska, pogłębienie procesu integracji europejskiej oraz efektywnie funkcjonujący Sojusz Północnoatlantycki¹⁴⁶. Sku-

¹⁴⁶ R. Kuźniar: *Geopolityka i polityka...*, s. 61—62.

pienie się na jednym tylko filarze bezpieczeństwa i integracji nie jest wskazane, gdyż z punktu widzenia dynamiki globalnego układu sił zasadne jest zdywersyfikowanie swych gwarancji bezpieczeństwa. Zdecydowanie należy zgodzić się z opinią, że pomimo nieuchronnego osłabienia współpracy transatlantyckiej proces rozbudowywania EPBiO jest korzystny dla Europy¹⁴⁷. Polska polityka zagraniczna powinna realizować postulat dalszego udziału w EPBiO w coraz większym zakresie, nie tylko w sferze realizowanych operacji, ale także w aspekcie politycznym i ideologicznym. Polska powinna szukać swojego miejsca jako aktywny współkonstruktor WPZiB i EPBiO, porzucając dotychczasową rolę wykonawcy. Wydaje się, że powinna zaakceptować nieuchronny spadek znaczenia Polski i całego regionu Europy Środkowo-Wschodniej dla Stanów Zjednoczonych, a co za tym idzie również konieczność ponownego zdefiniowania priorytetów polskiej polityki bezpieczeństwa. Logicznym wyjściem może być większy udział w EPBiO i wspomaganie rozwoju Unii Europejskiej jako aktywnego aktora stosunków międzynarodowych. Oczywiście jest, że EPBiO w najbliższej przyszłości nie zastąpi NATO i opartego na nim systemu kolektywnego bezpieczeństwa, lecz potencjalne możliwości rozwoju są wielorakie. Zgodnie przyjmuje się, że powołanie jednolitej armii europejskiej w ramach EPBiO jest mało prawdopodobne. Przy takim założeniu wskazuje się na trzy możliwe drogi rozwoju EPBiO¹⁴⁸:

- 1) EPBiO Ligot — zdolności operacyjne UE obejmą prowadzenie małych operacji wojskowych;
- 2) model „Ares” — EPBiO przekształca się w swoiste NATO-bis, strukturę zdolną samodzielnie prowadzić konflikt zbrojny o charakterze międzynarodowym;
- 3) model „Athena” — EPBiO będzie dawać UE możliwość odpowiedzi na kryzysy w miejscach objętych jej interesami, również poza granicami samej Unii.

Najkorzystniejszą opcją jest model „Ares”, który pozwoliłby stworzyć alternatywę bezpieczeństwa dla tych członków UE, którzy nie są jednocześnie członkami NATO, oraz pozwoliłby znaleźć alternatywę wobec coraz poważniejszych problemów ujawniających się w strukturach NATO, a także zasadniczo wzmocnił pozycję UE. Nie bez znaczenia pozostaje również fakt, że Unia Europejska zdaje się powoli przyjmować do swej struktury traktatowej zobowiązanie do wspólnej obrony oparte na prawie do samoobrony wobec napaści zbrojnej określonej w art. 51 Karty Narodów Zjednoczonych oraz zobowiązanie do solidarnego działania w przypadku kryzysu, klęski żywiołowej lub ataku terrorystycznego na jedno z państw

¹⁴⁷ M. Stolarczyk: *Czynniki sprzyjające i utrudniające...*, s. 43.

¹⁴⁸ Zob. C.S. Chivvis: *Birthing Athena...*, s. 13—21.

członkowskich. Model „Ares” pozwoliłby w pełni zrealizować te postulaty, dając UE materialną możliwość zrealizowania zobowiązań politycznych i prawnych. Jednak najbardziej prawdopodobne wydaje się pozostanie EPBiO w jej obecnym modelu „Athena”, który choć mniej skuteczny i mniej znaczący niż „Ares”, również pozwala na zapewnianie bezpieczeństwa państwom członkowskim. Niezależnie od przyjętej opcji rozwoju nieodzownym czynnikiem realizacji EPBiO jest zgodne współdziałanie przynajmniej największych państw UE, a także stopniowe przeznaczanie coraz większych środków w celu usprawnienia i ukształtowania wybranego modelu rozwoju zdolności Unii Europejskiej do zapewniania i realizowania bezpieczeństwa.